

**RESPON INDONESIA DALAM PENANGANAN PENGUNGSI
DAN PENCARI SUAKA MELALUI PERATURAN PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA NOMOR 125 TAHUN 2016**

SKRIPSI

Disusun Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Ilmu
Hubungan Internasional Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Peminatan International Security and Peace



Disusun Oleh :

Hanna Farah Vania

NIM: 145120407121007

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

MALANG

2018

LEMBAR PENGESAHAN

RESPON INDONESIA DALAM PENANGANAN PENGUNGSI DAN PENCARI SUAKA MELALUI PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 125 TAHUN 2016

SKRIPSI

Disusun Oleh :

Hanna Farah Vania
145120407121007

Telah diuji dan dinyatakan **LULUS** dalam ujian Sarjana
pada tanggal 18 Juli 2018

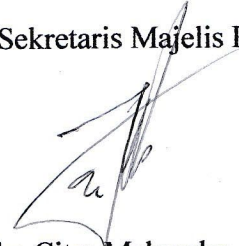
Tim penguji:

Ketua Majelis Penguji



Henry Rosalinda, S.IP., M.A.
NIP. 197908082014042001

Sekretaris Majelis Penguji



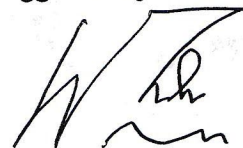
Yustika Citra Mahendra, S.Sos., M.A.
NIP. 198408232015041001

Anggota Majelis Penguji I



Dian Mutmainah, S.IP., M.A.
NIP. 197803192005012002

Anggota Majelis Penguji II



Wishnu Mahendra Wiswayana, S.IP., M.Si
NIK. 2017108906281001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik




Prof. Dr. Unti Ludigdo, S.E., M.Si., Ak.
NIP. 196908141994021001

HALAMAN PERSETUJUAN

RESPON INDONESIA DALAM PENANGANAN PENGUNGSI DAN PENCARI SUAKA MELALUI PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 125 TAHUN 2016

SKRIPSI

Disusun Oleh :

Hanna Farah Vania
145120407121007

Telah disetujui oleh dosen pembimbing :

Pembimbing Utama



Dian Mutmainah, S.IP., M.A
NIP. 197803192005012002

Pembimbing Pendamping



Wishnu Mahendra Wiswayana, S.IP., M.Si.
NIK. 2017108906281001

Mengetahui,

Ketua Program Studi Hubungan Internasional



Aswin Ariyanto Azis S.IP., M.DevSt
NIP. 197802202010121001

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah in, saya :

Nama : Hanna Farah Vania

NIM : 145120407121007

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **“RESPON INDONESIA DALAM PENANGANAN PENGUNGSI DAN PENCARI SUKA MELALUI PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 125 TAHUN 2016”** adalah benar-benar karya dari penulis. Segala hal yang bukan merupakan cipta karya penulis dalam skripsi terlampir telah ditandai oleh catatan kaki dan tertuang dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian terbukti bahwa pernyataan yang saya nyatakan tidak benar, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik yaitu berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi tersebut.

Malang, 9 Juli 2018

Yang Membuat Pernyataan,


Hanna Farah Vania
NIM. 145120407121007

RIWAYAT HIDUP

Latar Belakang

Nama : Hanna Farah Vania

Tempat/tanggal lahir : Jakarta/ 15 Oktober 1996

Motto Hidup : Berusaha, berbuat baik, Tuhan yang menentukan.

Jenis kelamin : Perempuan

Status : belum menikah

Agama : Islam

Kewarganegaraan : Indonesia

Tinggi : 168 cm

Berat : 65 kg

Telpon : 082228309424 – 021 53191951

Email : hannafrh15@gmail.com

Alamat : Jalan Nangka Blok A3 Nomor 7 RT 23 RW 06, Kampung Baru Jelupang, Serpong Utara, Tangerang Selatan, Banten.



Kemampuan

Menggunakan Microsoft Word, Excel, dan Power Point, menulis *grammar* dalam bahasa Inggris dengan baik, kepemimpinan/*leadership*, *problem solving*, *event organizing*, interaksi dengan orang lain, teknik negosiasi, *public speaking*.

Riwayat Pendidikan

Pendidikan Formal

- SD Islam Muhammadiyah Pamulang, *Juli 2002 – 2005*
- SD Islam Al Azhar BSD, *Juli 2005 – 2008*
- SMP Islam Al Azhar BSD, *Juli 2008 – 2011*
- SMA Islam Al Azhar BSD, *Juli 2011 – 2014*
- Universitas Brawijaya – Hubungan Internasional, peminatan: International Security and Peace, *September 2014 – 2018*

Pendidikan Nonformal

- Eloquence English Class, TOEFL Class, 2008-2013
- The British Institute, 2017
- UPT Lintas Bahasa German Universitas Brawijaya, Grundstufe, 2015
- UPT Lintas Bahasa Perancis Universitas Brawijaya, Debutant, 2015

Pengalaman Organisasi

- Sekretaris Divisi *Domestic Affairs* kepengurusan Himpunan Mahasiswa Hubungan Internasional (HIMAHI) Universitas Brawijaya 2016
- Diplomat Muda (Staff) Divisi *Domestic Affairs* Kepengurusan Himpunan Mahasiswa Hubungan Internasional (HIMAHI) Universitas Brawijaya 2015

Pengalaman Lainnya

- Staf Magang di Perutusan Tetap Republik Indonesia untuk ASEAN (PTRI ASEAN) tahun 2017
- Ketua Panitia Program Pembinaan Mahasiswa Baru Jurusan Hubungan Internasional Universitas Brawijaya 2015
- *Steering Committee* Brawijaya Model United Nations 2016
- Panitia Divisi Acara Pertemuan Sela Nasional Mahasiswa Hubungan Internasional se-Indonesia (PSNMHII) Universitas Brawijaya 2015
- Panitia Divisi Acara Brawijaya Model United Nations 2016
- Delegasi Hubungan Internasional Universitas Brawijaya untuk Singapore Model United Nations 2015

Kemampuan Berbahasa

- Bahasa Indonesia – sangat baik
- Bahasa Inggris – sangat baik

Bahasa Perancis – cukup baik

HALAMAN PERSEMBAHAN

Halaman persembahan ini merupakan wujud rasa syukur penulis terhadap Allah SWT. yang telah memberikan rahmat dan nikmat Nya kepada penulis untuk berproses pada pengerjaan skripsi dan menyelesaikannya. Penulis sangat bersyukur telah diberikan kesempatan untuk melewati proses pendewasaan diri dan menemukan banyak kebaikan yang ada di sekitar yang perlu disyukuri karena Allah SWT selalu menemani dalam segala keadaan dan atas ridho-Nya lah penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulis juga berterimakasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan bantuan, dukungan, doa, dan pengertiannya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sebagai syarat menyelesaikan studi Hubungan Internasional di Universitas Brawijaya.

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada seluruh pihak yang memberikan kontribusi yang sangat berharga bagi penulis. Terima kasih yang tulus penulis berikan kepada:

1. Orang tua penulis, Mama Lalita Irawati dan Ayah Manogar Sirait, yang menjadi pendukung utama penulis dalam setiap proses kehidupan penulis, khususnya saat proses penyusunan skripsi ini. Penulis sangat berterima kasih atas segala doa yang dipanjatkan kepada Allah SWT., bantuan dan dukungan moral maupun material yang diberikan, kesabarannya ketika menghadapi penulis yang sedang panik atau kesal, bersedia untuk mendengarkan segala keluhan penulis dan segala kebaikan yang diberikan Mama dan Ayah. Penulis sangat bersyukur kepada Allah karena diberikan orang tua terbaik yaitu Mama dan Ayah. Penulis selalu berdoa agar Mama dan Ayah diberikan keberkahan, ridho dan perlindungan Allah SWT. baik dunia dan Akhirat juga penulis berdoa agar dapat selalu membahagiakan Mama dan Ayah.
2. Adik penulis, Muhammad Farhan, atas doa, bantuan dan dukungannya kepada penulis khususnya sudah bersedia sabar dan mau mendengarkan keluh kesah penulis saat menyusun skripsi ini. Semoga saat nanti sudah waktunya Adek

menyusun skripsi bisa menemukan proses pendewasaan diri secara akademik maupun pribadi. Penulis juga berterima kasih kepada seluruh keluarga besar penulis atas doa dan dukungannya kepada penulis.

3. Bapak Uda Gustaf Sirait, Bapak Ari Sukarya, dan Eyang HM Nurdin atas segala doa dan bantuan yang diberikan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.
4. Bapak Pragusdiniyanto Prakasa Soemantri selaku Pejabat Fungsional Diplomat Kementerian Luar Negeri, Bapak Zaeroji selaku Direktur Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian, Bapak Jaya Saputra selaku Ketua Sub-Bagian Detensi Imigrasi dan Deportasi Direktorat Jenderal Imigrasi, Bapak Akmal Haris selaku *National Programme Officer International Organization for Migration (IOM)*, dan Bapak Parwoto selaku Pejabat Badan Pusat Statistik yang sudah membantu penulis dan meluangkan waktunya untuk dapat melakukan wawancara untuk pemenuhan data skripsi penulis.
5. Ibu Dian Mutmainah, S.IP.,M.A. selaku Pembimbing Utama penulis atas segala pengertian, kesabaran, kebaikan, bantuan dan ketelitian Ibu sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Terima kasih atas segala pengalaman yang Ibu berikan kepada penulis dan menyadari kesalahan-kesalahan yang penulis lakukan dalam penulisan skripsi bahkan sebelum penulis menyadari kesalahan tersebut. Terima kasih sudah membiarkan penulis menemukan proses pendewasaan diri baik secara akademik maupun secara pribadi penulis pada penyusunan skripsi ini. Terima kasih banyak Ibu, atas segala dukungan moral dan kepercayaan Ibu kepada penulis yang membuat penulis yakin dengan diri sendiri untuk menyelesaikan skripsi ini. Penulis doakan Ibu agar selalu sehat dan diberi keberkahan juga ridho Allah SWT. dalam segala hal di dunia dan akhirat.
6. Bapak Wishnu Mahendra Wiswayana S.IP., M.Si. selaku Pembimbing Pendamping penulis atas segala pengertian, kesabaran, kebaikan, bantuan, dan pencerahan ilmu yang diberikan kepada penulis. Terima kasih Pak sudah memberikan kebebasan penulis dalam berpikir untuk berproses pada penyusunan

skripsi ini, sehingga membuat penulis menyadari hal yang perlu penulis perhatikan pada penulisan skripsi ini. Terima kasih sudah bersedia untuk berdiskusi dengan penulis terkait isu pengungsi khususnya di Indonesia dan Australia juga mendengarkan cerita penulis pada proses penyusunan skripsi ini. Penulis doakan agar Bapak selalu sehat dan diberi keberkahan juga ridho Allah SWT. dalam segala hal di dunia dan akhirat.

7. Ibu Heny Rosalinda, S.IP., M.A. dan Yustika Citra Mahendra, S.Sos., M.A. sebagai Majelis Penguji pembimbing. Terima kasih sudah memberikan banyak masukkan kepada penulis terkait alur logika penelitian dan juga pemahaman tentang isu pengungsi di Indonesia khususnya. Penulis doakan agar Ibu dan Bapak selalu sehat dan diberi keberkahan juga ridho Allah SWT. dalam segala hal di dunia dan akhirat.
8. Wildan Ilmanuarif Shafar yang selalu ada disaat penulis membutuhkan bantuan, selalu mendukung penulis dalam proses penyusunan skripsi dan dari awal semester pertama hingga akhir semester di kuliah, selalu bersabar dan pengertian ketika penulis sedang panik atau kesal, selalu mau mendengarkan keluh kesah dan segala cerita penulis tentang skripsi ini dan selama kuliah, menjadi teman berdiskusi saat penulis kebingungan pada penyusunan skripsi ini.
9. Sahabat-sahabat penulis yaitu, Jeane Indah Putri Lukman yang selalu ada saat penulis membutuhkan, sangat pengertian dan selalu mendengarkan cerita-cerita penulis, yang almet-nya selalu dipinjam penulis untuk ujian, *you're my non-blood-related sister*. Royyan Hadel, Widya Ayu Kosasih, Raga Smara Esa, Hendro Prasetyo, dan Arif Dwijatmiko yang sudah penulis anggap sebagai kakak sendiri, yang selalu menanyakan kabar penulis dan bersedia ditanya banyak hal tentang apapun itu, dari kuliah, skripsi hingga *life tips*. Lenny Anita, Dianita Edwina Napitupulu, Nabila Fadyah, Annisa Dina, dan Vania Olivia yang memberikan dukungan, tempat bercerita, dan teman dekat penulis selama berkuliah. Zahra Arsyla, Ni Komang Ayu Karina Ratna Dewi, Aris Wahyudi, Raka Bilardo, Ryyan Andifaprasta, Kintan Sekar yang selalu memberikan dukungan moral dan bantuan penulis selama kuliah ini. Pocut Yasmine, Siti

Amalina, Nur Alfisyahrin, Eliza Adira, Gita Permatasari, Amanda Vaulyta, dan Paramitha Nindya yang menjadi tempat bertukar cerita dan diskusi tentang banyak hal. *I wish our friendships always last forever.*

10. Teman-teman *Domestic Affairs* tahun 2015 dan 2016, BPH-PH HIMAH I 2016, HI Inggris UB yang memberikan banyak dukungan, pengalaman dan kebahagiaan kepada penulis tentang segala hal selama berkuliah di HI UB.
11. Kak Zhillan Zhalila, sebagai teman seperjuangan selama mengantri bimbingan dan bertukar cerita tentang skripsi. Kak Ahmad Afryan, Kak Adinda Kasih dan Derian Antonio yang sangat membantu penulis dan membukakan pikiran penulis dalam proses penyusunan skripsi ini. Madeline Jahamo dan Apriliana Savitri sebagai teman seperjuangan mengejar ujian skripsi periode terakhir semester 8, terima kasih sudah memberikan pengalaman dan pembelajaran singkat untuk penulis tetap bersemangat dan tidak mudah menyerah.
12. Seluruh Dosen Hubungan Internasional Universitas Brawijaya yang sudah membimbing dan mendidik penulis dari yang tidak mengerti apa-apa mengenai seni mempelajari hubungan internasional hingga penulis dapat menyelesaikan skripsi penulis.
13. Mbak Dita, Mas Saiful, Pak Andi dan Pak Dadang yang membantu penulis untuk mengurus administrasi Prodi. Teman-teman HI UB 2014. Seluruh Civitas Akademika Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya.
14. Kepada seluruh teman, saudara, dan semua orang yang ikut membantu penulis dalam proses pembelajaran di HI UB dan penyusunan skripsi penulis, maaf karena tidak dapat disebutkan satu-satu. Namun penulis berdoa agar semua orang yang berada pada cerita dan pengalaman penulis selama di kuliah ini diberikan kebahagiaan dan dilancarkan segala hal yang dilakukannya.

Penulis berharap bahwa dengan halaman persembahan ini membuat Penulis menjadi pribadi yang lebih baik dalam melakukan segala hal yang diberikan Allah SWT. kepada penulis dan selalu beryukur atas mencapai kesuksesan dikemudian hari.

ABSTRAK**RESPON INDONESIA DALAM PENANGANAN PENGUNGSI DAN
PENCARI SUKA MELALUI PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK
INDONESIA NOMOR 125 TAHUN 2016**

Oleh: Hanna Farah Vania

Indonesia merupakan negara transit dan tidak menandatangani *United Nations Convention 1951 Relating to the Status of Refugee and the 1967 Protocol* atau yang disebut dengan Konvensi tentang Pengungsi. Indonesia juga hanya memiliki dua aturan utama dalam penanganan pengungsi. Seiring berjalannya waktu, terdapat fenomena-fenomena global yang memicu kenaikan arus pengungsi yang datang ke Indonesia yang kebanyakan dari negara Afghanistan, Myanmar, Somalia, dan Irak. Namun, Indonesia saat kedatangan pengungsi memiliki kekurangan kapasitas dalam penanganan pengungsi dan pencari suka tersebut. Pada tahun 2016, Indonesia pertama kalinya mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 yang menjelaskan posisi Indonesia pada penerimaan pengungsi dan pencari suka beserta prosedurnya. Namun keluarnya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 ini tidak dibarengi dengan cukupnya kapasitas yang dimiliki Indonesia dalam penanganan pengungsi dan pencari suka. Oleh karena itu, perlu dilihat respon apa yang diberikan Indonesia terkait arus pengungsi dan faktor yang mempengaruhinya. Untuk melihat kedua hal ini, penulis menggunakan Model yang berjudul *Factors Influencing the Policy Responses of Host Government to Mass Refugee Influxes* oleh Karen Jacobsen. Model ini menjelaskan pilihan kebijakan negara penerima yang berisikan 3 sub-variabel, lalu akan menemukan faktor yang mempengaruhi pilihan kebijakan negara penerima tersebut yang berisikan 4 sub-variabel didalamnya.

Kata Kunci: Indonesia, Negara transit, Pengungsi dan Pencari Suka, Pilihan kebijakan pengungsi, dan Faktor yang mempengaruhi pilihan kebijakan pengungsi.

ABSTRACT**INDONESIA RESPONSE IN HANDLING THE REFUGEES AND ASYLUM SEEKER THROUGH THE REPUBLIC OF INDONESIA PRESIDENTIAL DECREE 125/2016**

By: Hanna Farah Vania

Indonesia is a transit country who is not the signatories of the United Nations Convention 1951 Relating to the Status of Refugee and the 1967 Protocol. Indonesia also has only two main regulations in handling the refugees. As time passes, there are the global conflicts that trigger a rising flow of refugees coming to Indonesia that mostly from Afghanistan, Myanmar, Somalia, and Iraq. However, Indonesia has a lack of capacity in handling refugees and asylum seekers. In 2016, Indonesia issued Presidential Decree No. 125 of 2016 which explains Indonesia's position on refugees and asylum seekers and its procedures for the first time. However, the issuance of Presidential Regulation No. 125 of 2016 is not accompanied by sufficient capacity owned by Indonesia in the handling of refugees and asylum seekers. Therefore, it is necessary to see what kind of responses Indonesia has given to the flow of refugees and the factors that influence them. To see both of these, the author used Model entitled 'Factor Influencing the Policy Responses of Host Government to Mass Refugee Influxes' by Karen Jacobsen. This model explains the recipient country's policy choice that contains three sub-variables, and then finds the factors that influence the recipient country's policy choices containing four sub-variables therein.

Keywords: Indonesia, Transit country, Refugees and Asylum Seekers, Refugee policy choices, and Factors influencing refugee policy choices.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan karunia-Nya penulis telah menyelesaikan skripsi dengan judul “*Respon Indonesia dalam Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka Melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016*” sesuai dengan tepat waktu. Skripsi yang penulis susun dengan tujuan untuk memenuhi persyaratan untuk mendapatkan gelar sarjana di Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya. Penulis berharap dengan adanya skripsi ini, dapat mendorong banyak mahasiswa Hubungan Internasional Universitas Brawijaya yang mau meneliti permasalahan yang ada di negara kita sendiri, yaitu Indonesia. Penulis juga berharap agar kita, sebagai mahasiswa Hubungan Internasional, dapat lebih peka akan fenomena global yang terjadi di sekitar kita.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih berada jauh dari kata sempurna, sehingga penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari berbagai pihak. Penulis berharap kedepannya skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi mahasiswa Program Studi Hubungan Internasional, serta masyarakat luas pada umumnya.

Malang, 22 Juli 2018.

Hanna Farah Vania

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR GAMBAR.....	xvi
DAFTAR SINGKATAN.....	xvii
BAB 1: PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	13
1.3 Tujuan Penelitian.....	14
1.4 Manfaat Penelitian.....	14
BAB II : KERANGKA PEMIKIRAN.....	15
2.1 Studi Terdahulu.....	15
2.2 Kajian Teoritis.....	18
2.3 Operasionalisasi Teori.....	22
2.3.1 Definisi Teoritis.....	22
2.3.2 Definisi Operasionalisasi.....	35
2.4 Alur Pemikiran.....	46
2.5 Hipotesis.....	47
BAB III : METODE PENELITIAN.....	48
3.1 Jenis Penelitian.....	48
3.2 Ruang Lingkup Penelitian.....	48
3.3 Teknik Pengumpulan Data.....	49
3.4 Teknik Analisis.....	49
3.5 Sistematika Penulisan.....	49
BAB IV : PILIHAN KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA PADA PENANGANAN PENGUNGSI DARI LUAR NEGERI.....	51
4.1 <i>Legal Bureaucratic Response</i> Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.....	51
4.1.1 Penyetujuan Pemerintah Indonesia terhadap Instrumen Internasional pada Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.....	52

4.1.2 Definisi Pemerintah Indonesia terhadap Pengungsi dari Luar Negeri	59
4.1.3 Otoritas yang Mengurusi Pengungsi di Indonesia	61
4.1.4 Prosedur Penerimaan Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia.....	65
4.2 Keterlibatan Organisasi Pengungsi Internasional di Indonesia.....	70
4.2.1 Izin dari Pemerintah Indonesia untuk Organisasi Internasional dalam Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri	70
4.2.2 Hubungan Pemerintah Indonesia dengan Organisasi Internasional dalam Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri	72
4.3 Penerimaan dan Penanganan Pemerintah Indonesia terhadap Pengungsi dari Luar Negeri.....	77
4.3.1 Pengakuan Pemerintah Indonesia pada Pengungsi dari Luar Negeri.....	78
4.3.2 Penyeleksian Pengungsi dari Luar Negeri oleh Pemerintah Indonesia.....	81
4.3.3 Penempatan Lokasi Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia	84
4.3.4 Hak dan Pelarangan Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia.....	89
4.3.5 Perlakuan terhadap Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia	92
4.3.6 Pemulangan Pengungsi dari Luar Negeri oleh Pemerintah Indonesia	95
4.3.7 Penanganan Jangka Panjang Pengungsi oleh Pemerintah Indonesia	97
4.4 Hasil Pengukuran Variabel ‘Pilihan Kebijakan Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka dari Luar Negeri’	100
BAB V : FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PILIHAN KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA PADA PENANGANAN PENGUNGSI DARI LUAR NEGERI	105
5.1 Pilihan Birokrasi Pemerintah Indonesia.....	105
5.2 Hubungan Internasional Pemerintah Indonesia	113
5.2.1 Hubungan Indonesia dengan Rezim Internasional.....	113
5.2.2 Hubungan Indonesia dengan Negara Asal Pengungsi.....	136
5.3 Kapasitas Penyerapan Lokal di Indonesia.....	158
5.3.1 Kapasitas Ekonomi Indonesia.....	159
5.3.2 Penerimaan Sosial Masyarakat Indonesia terhadap Pengungsi.....	174
5.4 Pertimbangan Keamanan Nasional Indonesia.....	197
5.4.1 Hubungan Pengungsi dengan Ancaman Eksternal Indonesia	197
5.4.2 Perlindungan Rezim Pemerintah Indonesia dari Ancaman Domestik	204

5.4.3 Kemampuan Pemerintah Indonesia dalam Menyeimbangkan Kebutuhan Utara Masyarakat Indonesia dengan Sumber Daya Alam di Indonesia.....	208
5.5 Hasil Pengukuran Variabel ‘Faktor yang Mempengaruhi Pilihan Kebijakan Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri’	211
5.6 Faktor yang Mempengaruhi Respon Pemerintah Indonesia pada Kebijakan terkait Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia.....	217
BAB VI : PENUTUP	224
6.1 Kesimpulan	224
6.2 Saran	227
DAFTAR PUSTAKA	228
LAMPIRAN.....	239



DAFTAR TABEL

Tabel 1: Kenaikan Jumlah Pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Indonesia.	9
Tabel 2 Operasionalisasi model Factors Influencing the Policy Responses of Host Government to Mass Refugee Influx (Karen Jacobsen)	40
Tabel 3 Penerimaan <i>Resettlement</i> Australia terhadap Arus Pengungsi.....	88
Tabel 4 Persentase Pengungsi dan Pencari Suaka berdasarkan Negara Asal	138
Tabel 5 Fluktuasi Alokasi Dana Infrastruktur Kesehatan di Indonesia Tahun 2014-2016 ...	169
Tabel 6 Panjang Jalan menurut Tingkat Kewenangan Pemerintah Indonesia	171



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1: Grafik Populasi Pengungsi berdasarkan Negara Penerima Suaka.	6
Gambar 2: Tolak Ukur Pilihan Kebijakan Pengungsi.....	23
Gambar 3 Penemuan Pengungsi di Perairan	67
Gambar 4 Alokasi Pendanaan Pemerintah Australia kepada UNHCR dan IOM, tahun 2001-2016	118
Gambar 5 Pemberian <i>Letter of Credence</i> dari Indonesia kepada Irak	154



DAFTAR SINGKATAN

BPJS	: Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
BPS	: Badan Pusat Statistik
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
CBRNE	: Chemical, Biological, Radiological, Nuclear, & Explosive
CEDAW	: Convention on the Elimination of Discrimination Against Women
CIA	: Central Intelligence of America
CRC	: Convention on the Rights of the Children
CTITF	: United Nations Counter Terrorism Implementation Task Force
DUHAM	: Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
GAM	: Gerakan Aceh Merdeka
GNB	: Gerakan Non Blok
IDP	: Internal Displaced Person
IMA	: Irregular Maritime Arrival
IMF	: International Monetary Fund
IOM	: International Organization for Migration
ISIS	: Islamic State of Iraq and Syria
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MDG	: Millenium Development Goals
MoU	: Memorandum of Understanding
NTT	: Nusa Tenggara Timur
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development
OPA	: Operation Protection Act
OSB	: Operation Sovereign Border
P2LNPM	: Penanganan Pengungsi Luar Negeri dan Perdagangan Manusia
PAK	: Panitia Antar Kementerian
PISA	: Program for International Student Assesment
RSD	: Refugee Status Determination
RWS	: Refugee Welcome Survey
SI	: Statistika Indonesia

TNI : Tentara Nasional Indonesia
TOC : Transnational Organized Crime
TPB-UNODC : Terrorism Prevention Branch – United Nations Officer for Drugs and Crime
UNCTED : United Nations Counter Terrorism Executive Directorate
UNGCTS : United Nations Global Counter Terrorism Strategy
UNHCR : United Nations High Commissioner for Refugees
WNA : Warga Negara As



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perpindahan manusia yang melewati batas negara memiliki banyak jenis dengan alasan yang beragam. Beberapa jenis dari perpindahan manusia itu adalah pengungsi dan pencari suaka. Pengungsi adalah orang atau kelompok yang melarikan diri dari konflik atau penganiayaan yang ada di negaranya dengan keadaan dilindungi oleh hukum internasional.¹ Konflik atau penganiayaan tersebut dapat karena penindasan suku, ras, agama, bangsa atau keanggotaan suatu kelompok sosial maupun politik.² Pencari suaka memiliki definisi yang hampir sama dengan pengungsi, namun pencari suaka merupakan orang yang memiliki tujuan untuk mencari perlindungan dibawah negara lain sehingga, mereka harus memperlihatkan bahwa ancaman yang mereka miliki cukup beralasan.³ Dua jenis perpindahan manusia ini memiliki alasan yang sama yang membuat mereka ingin berpindah, yaitu terlepas dari ancaman yang ada di negara asal karena keadaan negara asal yang tidak stabil.

Indonesia merupakan negara kepulauan yang dianggap strategis karena memiliki berbagai perbatasan laut yang dapat disinggahi oleh pengungsi dari kapal untuk dijadikan destinasi sementara bagi para pengungsi yang ingin melanjutkan

¹United Nations High Commission for Refugee (UNHCR), "What Is a Refugee?", diakses di <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/>, pada 2 Februari 2018.

² *Ibid*

³ *Ibid*

perjalanannya ke negara tujuannya. Indonesia merupakan Negara di Asia Tenggara yang memiliki kedekatan geografis terdekat dengan Australia yang hanya dibatasi dengan Samudera Hindia. Dengan adanya kedekatan geografis ini, membuat Indonesia menjadi negara transit bagi para pengungsi karena letaknya yang berdekatan dengan negara tujuan pengungsi di Asia Pasifik yaitu Australia dan Selandia Baru.⁴

Sebagai negara transit, Indonesia pertama kali menerima pengungsi pada tahun 1979 dari Vietnam dan dialokasikan di Pulau Galang di Riau.⁵ Para pengungsi yang menuju Indonesia melakukan perjalanannya dari negara asalnya, selanjutnya menuju Malaysia lalu menuju Indonesia menggunakan pesawat bagi yang memiliki dokumen yang sah dan kapal yang tidak memiliki dokumen yang sah.⁶ Para pengungsi membayar uang sejumlah 5.000 – 10.000 dollar Amerika untuk menggunakan jasa penyelundupan untuk dapat keluar dari negaranya dengan tujuan sampai ke Indonesia.⁷ Para pengungsi menggunakan jalur udara dari negara asal menuju Kuala Lumpur dan menggunakan kapal untuk sampai di pesisir Sumatera Utara dengan menyuap para petugas imigrasi.⁸

Menariknya, sebagai negara transit, Indonesia hingga saat ini bukan merupakan negara yang menandatangani *United Nations Convention 1951 Relating to the Status of Refugee and the 1967 Protocol* atau dapat disebut dengan Konvensi

⁴ Atin Prabandari dan Dedi Dinarto, "The Connecting Issue of Asylum Seekers and Irregular Migrants in Southeast Asia", diakses di <http://www.e-ir.info/2016/08/11/the-connecting-issue-of-asylum-seekers-and-irregular-migrants-in-southeast-asia/> pada 2 Februari 2018.

⁵ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, "Penanganan Pencari Suaka dan Pengungsi Dalam Konteks Hukum dan Kebijakan" (2015) 3.

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

Pengungsi.⁹ Terlepas dari itu, pada dasarnya tidak ada batasan dan persyaratan bagi negara mana yang bisa menerima pengungsi, melainkan harus menjaga hak-hak pengungsi oleh Konvensi PBB terkait Pengungsi yaitu *non-refoulement* – hak untuk tidak dikembalikan kedalam wilayah yang dapat mengancam hidup, *non-discrimination* – hak untuk tidak membedakan perlakuan terhadap pengungsi, *non-penalization* – hak untuk tidak dihukum, dan pemenuhan hak-hak utama lainnya sebagai manusia.¹⁰

Dalam hal menangani pengungsi dan pencari suaka, Indonesia hanya berpegang pada dua aturan utama dalam konteks hubungan luar negeri dan keimigrasian. Aturan utama tersebut adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang mengatur mengenai hubungan luar negeri Indonesia secara umum dan pengurusan pengungsi berada pada Bab VI Pasal 25 – 27 mengenai Pemberian Suaka dan Masalah Pengungsi.¹¹ Bab ini di pasal 25 berbunyi “Kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada di tangan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Menteri”.¹² Aturan tersebut merupakan aturan yang sangat umum untuk menangani pengungsi yang terus datang karena tidak membahas hal teknis untuk dilakukan pemerintah saat pengungsi datang.

Untuk masalah keimigrasian,¹³ Indonesia memiliki beberapa aturan besar yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian dan Undang-Undang nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian untuk permasalahan aktivitas

⁹ Asia Pacific Refugee Rights Network, “Indonesia” (2017)

¹⁰ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, *op.cit.* hal. 10-11.

¹¹ Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri”, (1999).

¹² *Ibid*

¹³ Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian”, (1992).

lintas negaranya, namun pada aturan keimigrasian Indonesia tidak terdapat pernyataan yang menjelaskan mengenai keberadaan pengungsi di Indonesia dan status mereka.¹⁴ Menurut SUAKA, jaringan masyarakat sipil dan organisasi sukarela yang berfokus pada hak-hak dan perlindungan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia,¹⁵ pada kegiatan teknisnya Pemerintah Indonesia selalu merujuk pada aturan keimigrasian UU Nomor 6 Tahun 2011 dalam penanganan pengungsi.¹⁶ Dengan adanya aturan imigrasi tersebut, Pemerintah Indonesia masih menganggap para pengungsi sebagai imigran gelap dan dampaknya para pencari suaka dan pengungsi akan ditahan hingga 10 tahun.¹⁷ Melihat dari kedua aturan ini, dapat dilihat bahwa kebijakan Pemerintah Indonesia mengena pengungsi dan pencari suaka masih jauh dari kata cukup untuk menangani pengungsi.

Di satu sisi, dengan keadaan tersebut Indonesia mengalami kenaikan yang signifikan mulai pada tahun 2013 yang diakibatkan oleh beberapa hal eksternal yang mempengaruhi Indonesia. Pada tahun 2013, Australia mengeluarkan kebijakan baru dari Australia yaitu *Operation Sovereign Border* (OSB).¹⁸ OSB untuk mengamankan perbatasannya sehingga akan mengembalikan kapal-kapal yang datang dari lautan yang disebut sebagai *Irregular Migration Arrivals* (IMA) dan tidak menerima IMA yang datang demi mencegah adanya persebaran kejahatan transnasional di

¹⁴ Republik Indonesia, “Undang-Undang nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian”, (2011).

¹⁵ SUAKA, “About Suaka”, diakses di <https://suaka.or.id/about/> pada 24 Maret 2018.

¹⁶ SUAKA, “Human Rights in Indonesia”, diakses di <https://suaka.or.id/public-awareness/human-rights-framework/>, pada 24 Maret 2018.

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Asylum Seeker Resource Centre, “Operation Sovereign Border” (2014)

Australia.¹⁹ Selain itu, pada tahun 2014, konflik-konflik di berbagai negara makin memuncak seperti terdapat penyerangan bom oleh Taliban di Afghanistan,²⁰ ISIS mengambil alih Mosul, daerah terbesar kedua Iraq,²¹ dan Israel melakukan penyerangan terbesar setelah tahun 1967 kepada Palestina di Jalur Gaza melalui *Operation Protective Act (OPA)*.²²

Lalu, pada tahun 2015 terdapat permasalahan di Myanmar yang membuat para Etnis Rohingya harus mencari perlindungan ke luar negaranya.²³ Fenomena-fenomena inilah yang membuat para pengungsi harus meninggalkan negaranya dan mencari perlindungan ke Indonesia. Hal ini akan menyulitkan Indonesia melihat minimnya aturan di Indonesia dan keadaan yang juga harus tetap menangani pengungsi yang masih berada didalam negaranya tersebut. Berdasarkan data dari *World Bank* terkait jumlah pengungsi yang masuk ke Indonesia, terdapat 1.819 pengungsi pada tahun 2012, 3.206 pengungsi pada tahun 2013, 4.270 pada tahun 2014, 5.957 pada tahun 2015 dan 7.819 pada tahun 2016.²⁴ Berikut grafik kenaikan jumlah pengungsi di Indonesia menurut *World Bank*.

¹⁹ BBC News, "Australia asylum: Why is it controversial?", diakses di <http://www.bbc.com/news/world-asia-28189608> pada 3 Februari 2018.

²⁰ Sabra Ayres, "'Everybody is leaving Afghanistan': Refugees flee increasing violence", diakses di <http://america.aljazeera.com/articles/2015/10/3/refugees-flee-afghanistan-in-face-of-increasing-violence.html> pada 15 April 2018.

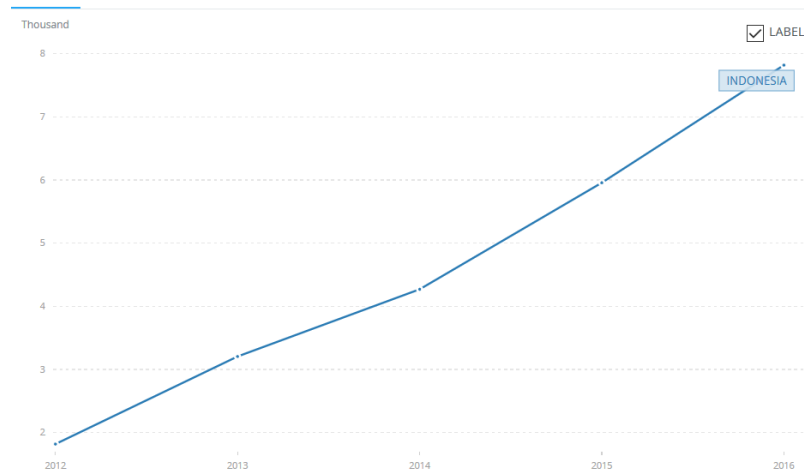
²¹ Human Rights Watch, "World Report 2015: Iraq - Events of 2014", diakses di <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/iraq>, pada 15 April 2018.

²² Aljazeera, "Timeline of Palestine's History", diakses di https://interactive.aljazeera.com/aje/palestineremix/timeline_main.html#tl-5, pada 19 April 2018.

²³ *Ibid*

²⁴ The World Bank, "Refugee population by country or territory of asylum", diakses di <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?locations=ID> pada 1 Maret 2018.

Gambar 1 Grafik Populasi Pengungsi berdasarkan Negara Penerima Suaka.



Sumber: *World Bank, Refugee Population by Country or Territory of Asylum.*

Hal ini menjadi tantangan yang dapat memberatkan Indonesia ketika Indonesia yang sebelumnya bukan merupakan negara yang menjadi tujuan utama para pengungsi, harus menerima pengungsi yang datang. Indonesia perlu menyiapkan matang-matang dari segi penampungan, ekonomi, keamanan dan lainnya. Para pengungsi dan pencari suaka yang jumlahnya semakin besar ini dialokasikan pada tempat pengungsian yang digabung bersama dengan para tahanan imigran di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim), sesuai dengan aturan keimigrasian di Indonesia. Hal ini menjadi menarik karena para pengungsi dan pencari suaka ini bukan dialokasikan khusus untuk para pengungsi, melainkan untuk para warga negara asing yang dianggap melanggar Undang-Undang Keimigrasian. Rudenim merupakan tempat penampungan terkait keimigrasian bagi para warga negara asing (WNA) yang

melakukan pelanggaran perundang-undangan keimigrasian di Indonesia dan WNA tersebut dapat menimbulkan kerawanan untuk sosial, keamanan dan keimigrasian.²⁵

Selain itu, menurut Morina Harahap, Kepala Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Kalideres Jakarta Barat, pada tahun 2018 menjelaskan bahwa Rudenim bukan merupakan tempat untuk menampung pengungsi, “Sebenarnya Rudenim juga bukanlah tempat untuk pengungsian. Rudenim adalah unit pelaksana teknis yang menjalankan fungsi keimigrasian sebagai tempat penampungan sementara bagi orang asing yang melanggar Undang-Undang Imigrasi.”²⁶ Hal ini memperlihatkan bahwa Indonesia melihat para pengungsi dan pencari suaka tersebut hanya sebagai imigran gelap. Timbul permasalahan terkait penanganan pengungsi ketika membahas mengenai alokasi pengungsi di Indonesia di Rudenim dan ditambah dengan keadaan saat ini yang sudah kelebihan kapasitas.

Pada tahun 2016, 34% dari para pengungsi dan pencari suaka tersebut dialokasikan ke Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) yang tersebar di 13 daerah di Indonesia.²⁷ Menurut Asisten Deputi Bidang Koordinasi Penanganan Kejahatan Transnasional dan Kejahatan Luar Biasa Kemenko Polhukam Brigjen, Chairul Anwar, Pada tahun 2017, para pengungsi tidak hanya berada di Rudenim, namun juga berada di Kantor Imigrasi 2.030 orang dan *community house* 4.225 orang, yang masih

²⁵ Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia, “Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor MH.HH 11.OT.01.01 Tahun 2009 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Migrasi” (2009).

²⁶ Arief Ikhsanudin, “Rudenim Jakarta Tak Bisa Lagi Tampung Pencari Suaka yang Telantar”, diakses di <https://news.detik.com/berita/d-3823548/rudenim-jakarta-tak-bisa-lagi-tampung-pencari-suaka-yang-telantar> pada 24 Maret 2018.

²⁷ Asia Pacific Refugee Rights Networks, Op.cit.

diurus oleh Direktorat Imigrasi, dan sisanya, 5.993 orang merupakan pengungsi mandiri atau tinggal diluar rudenim dan *community house*.²⁸

Chairul Anwar menyatakan bahwa pada tahun 2017 hanya terdapat satu dari 13 Rudenim yang masih mampu menampung pengungsi dan sulitnya pendataan untuk pengungsi mandiri juga ditakutkan adanya pengaruh kriminalitas lokal di masyarakat.²⁹ Rudenim yang ada di Indonesia memiliki kapasitas yang bermacam-macam, kapasitas terbesar berada pada Rudenim Pusat di Tanjung Pinang yaitu mampu menampung hingga 440 orang.³⁰ Rudenim lainnya, pada tahun 2012, memiliki kapasitas sekitar 80 orang di Pekanbaru dan Denpasar, 140 orang di Medan, dan 90 orang di Kupang, dengan total kapasitas dari 13 Rudenim kurang lebih untuk 1.360 orang.³¹ Terdapat kelebihan kapasitas melihat terdapat kenaikan yang signifikan bagi pengungsi yang ada di Rudenim tersebut dari tahun 2013-2016 yang dijabarkan pada tabel dibawah.

²⁸ Galang Aji Putro, "14.425 Imigran Ilegal Penuhi Indonesia, Ini Langkah Pemerintah", diakses di <https://news.detik.com/berita/3442963/14425-imigran-ilegal-penuhi-indonesia-ini-langkah-pemerintah>, pada 25 Maret 2018.

²⁹ *Ibid*

³⁰ Risfan Badrian, "Rudenim Tanjungpinang Terima 24 WNA Asal Vietnam", diakses di http://www.rri.co.id/post/berita/391310/daerah/rudenim_tanjungpinang_terima_24_wna_asal_vietnam.html, pada 25 Mei 2018.

³¹ Ali, "Beberapa Rumah Detensi Imigrasi Over Kapasitas", diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4faa63838ae24/beberapa-rumah-detensi-imigrasi-over-kapasitas>, pada 25 Maret 2018.

Tabel 1: Kenaikan Jumlah Pengungsi di Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) Indonesia.

Tahun	Jumlah
2013 ³²	1.778
2014 ³³	1.878
2015 ³⁴	4.273
2016 ³⁵	4.344

Sumber: *United Nations High Commission for Refugee (UNHCR) & Asia Pacific Refugee Rights Networks*

Di sisi lain, berpegang dengan kedua aturan utama tersebut, dapat muncul permasalahan baru ketika Indonesia tidak menandatangani Perjanjian PBB mengenai Pengungsi karena Indonesia tidak bisa memberikan jaminan hidup yang layak untuk para pengungsi, hal ini karena Indonesia tidak memiliki dan kewajiban untuk memberi fasilitas seperti lapangan kerja dan pendidikan formal kepada pengungsi.³⁶ Pengungsi di Indonesia tidak memiliki kepastian apakah dapat dikirim ke negara ketiga atau tetap di Indonesia, mereka bahkan tidak bisa mengakses sekolah dan mendapatkan pekerjaan karena Indonesia tidak memiliki aturan untuk itu.³⁷ Oleh karena itu, pengungsi dan pencari suaka yang berada di Indonesia hidup seadanya

³² Vini Mariyane Rosa & Dion B Arinto, "Imigran Myanmar Terbanyak", diakses di <https://issuu.com/hariannasional/docs/12spt-hn-th01-no13>, pada 26 Maret 2018.

³³ United Nations High Commission for Refugee (UNHCR), "Fact Sheet | March 2014" (2014).

³⁴ Asia Pacific Refugee Rights Networks, Op.cit.

³⁵ United Nations High Commission for Refugee (UNHCR), Op.cit.

³⁶ Jewel Topsfield, 'Most refugees in Indonesia will never be resettled: UN Refugee Agency', diakses di <https://www.smh.com.au/world/most-refugees-in-indonesia-will-never-be-resettled-un-refugee-agency-20171031-gzbxhn.html> pada 1 Maret 2018.

³⁷ Lee Lian Kong, "Refugees in Southeast Asia vulnerable due to lack of education, work rights", diakses di <https://asiancorrespondent.com/2017/12/lack-education-work-rights-southeast-asia-leaves-refugees-vulnerable/#yR8J0P4XLhvdkv0x.97> , pada 16 Maret 2018.

tanpa ada harapan selanjutnya akan seperti apa karena tidak ada aturan yang mengatur hal-hal tersebut.

Permasalahan detensi di Indonesia sampai menjadi fokus pembahasan *United Nations High Commission for Refugee* (UNHCR), melalui laporan *Universal Periodic Review: 3rd Cycle, 27th Session* tahun 2016, membahas mengenai kelebihan kapasitas dan buruknya keadaan detensi di Indonesia, pada ayat 65.b.³⁸ Selain itu, UNHCR juga memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Indonesia untuk memberlakukan kerangka hukum yang komprehensif dan sesuai dengan mengikuti standar hak asasi manusia internasional juga mengakhiri penahanan pengungsi.³⁹ Dengan rekomendasi ini, UNHCR juga melihat buruknya keadaan Rudenim, sebagai tempat yang menampung para pengungsi, dan meminta Indonesia untuk menegakkan aturan di negaranya agar para pengungsi dan pencari suaka dapat hidup layak dengan bekerja dan bersekolah.

Seiring dengan bertambah kompleksnya isu pengungsi di Indonesia, Pemerintah Indonesia untuk pertama kalinya menentukan sikapnya dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.⁴⁰ Peraturan ini berisikan posisi Indonesia dalam menangani pengungsi dari luar negeri. Pada peraturan ini dituliskan bahwa Indonesia akan memberikan pertolongan teknis bagi para pengungsi yang memasuki wilayah Indonesia dan berisikan aktor-aktor domestik siapa sajakah yang

³⁸ United Nations High Commission for Refugee (UNHCR), "Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights ' Compilation Report *Universal Periodic Review: 3rd Cycle, 27th Session*" (2016).

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ Presiden Republik Indonesia, "PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 125 TAHUN 2016 TENTANG PENANGANAN PENGUNGGI DARI LUAR NEGERI" (2016)

berwenang untuk menangani permasalahan pengungsi.⁴¹ Selain itu, dalam peraturan ini ditegaskan bahwa Indonesia akan melakukan beberapa tindakan bagi pengungsi yang dianggap mengancam stabilitas domestik.⁴² Peraturan ini pada akhirnya memperjelas posisi Indonesia dan merupakan aturan yang menjawab penanganan teknis dan penjelasan pendanaan pengungsi.

Secara umum, peraturan presiden di Indonesia memiliki tingkatan kelima dalam perundang-undangan setelah Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.⁴³ Mekanisme pembuatan peraturan presiden di Indonesia yaitu melalui perancangan oleh Pemrakarsa, yang merupakan menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen yang mengajukan usul penyusunan peraturan presiden,⁴⁴ yang selanjutnya membentuk Panitia Antarkementerian (PAK), lalu melakukan harmonisasi, yaitu memastikan peraturan presiden selaras dengan Pancasila, UUD'45 dan undang-undang lainnya juga menghasilkan kesepakatan didalamnya, selanjutnya penetapan berupa penandatanganan oleh Presiden, lalu Menteri Sekretaris Negara memberi nomor dan tahun, juga Menteri Hukum dan HAM menandatangani dan memberi nomor pada naskah dan terakhir dilakukan penerbitan Lembar Negara atau Berita Negara dalam

⁴¹ *Ibid*

⁴² *Ibid*

⁴³ Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" (2011)

⁴⁴ Republik Indonesia, "Peraturan Presiden Republik Indonesia (Perpres) Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Peraturan Presiden" (2005)

bentuk Lembaran Lepas paling lambat 14 hari setelah di tahap Menteri Hukum dan HAM.⁴⁵

Direktur Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Luar Negeri RI Dicky Komarudin pada kegiatan Sosialisasi Peraturan Presiden di Jakarta pada Maret 2017 menjelaskan alasan terbentuknya peraturan presiden ini bahwa, “Beberapa hal yang secara substantif menjadi pegangan kita saat ini ialah adanya kejelasan pendanaan yang selama ini selalu menjadi masalah” dan juga “Koordinasi, dengan hadirnya perpres ini, menjadi makin jelas, yaitu mulai tahap penemuan, penampungan, pengamanan, hingga pengawasan keimigrasiannya.”⁴⁶ Selain itu, Dicky juga menjelaskan bahwa adanya arus pengungsi besar-besaran dari Rohingya pada tahun 2015 membuat pemerintah kewalahan dan harus membuat peraturan terkait penanganan pengungsi untuk mewaspadai arus pengungsi kedepannya.⁴⁷

Namun, terdapat kelemahan dari peraturan ini, menurut Kepala Bagian Humas dan Umum, Ditjen Imigrasi Agung Sampurno, pada tahun 2017 mengatakan bahwa, “Imigrasi berpegang pada UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian). Perpres tahun 2016 menambah kewenangan penanganan pengungsi kepada Ditjen Imigrasi. Dalam UU Keimigrasian, secara terbatas diatur bahwa keimigrasian berkaitan dengan lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknyan kedaulatan

⁴⁵ Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, “Proses Pembentukan Undang-Undang”, diakses di http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html, pada 19 April 2018.

⁴⁶ Media Indonesia, “Pendanaan dan Koordinasi Pengungsi Kian Jelas”, diakses di <http://mediaindonesia.com/read/detail/95732-pendanaan-dan-koordinasi-pengungsi-kian-jelas>, pada 24 Maret 2018.

⁴⁷ *Ibid*

negara.”⁴⁸ Agung juga menambahkan, “jelas hal ini berbeda karakter dengan layanan kemanusiaan yang harus diberikan kepada pengungsi.”⁴⁹ Agung menambahkan juga bahwa tidak ada regulasi kelanjutan terkait apa yang harus dilakukan selanjutnya setelah para pengungsi diterima di Indonesia.⁵⁰

Sehingga, Peraturan Presiden ini hanya berguna untuk memperjelas posisi Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi dan tidak menjelaskan bagaimana keberlangsungan hidup pengungsi dan pencari suaka di Indonesia, seperti tidak dapat memberikan pekerjaan dan pendidikan, juga tidak melihat akan seperti apa nantinya jika pengungsi akan terus berada di Indonesia. Sehingga, Hal ini menjadi penting untuk melihat faktor- faktor yang mempengaruhi Indonesia sehingga bersedia untuk menerima pengungsi dengan berbagai keterbatasan keadaan pada penanganan pengungsi.

1.2 Rumusan Masalah

“Mengapa Indonesia memberikan respon dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016?”

⁴⁸ Norman Edwin Elnizar, “Ada Masalah Regulasi Penanganan Pengungsi di Indonesia”, diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt597853eb3280a/ada-masalah-regulasi-penanganan-pengungsi-di-indonesia>, pada 24 Maret 2018.

⁴⁹ Norman Edwin Elnizar, “Ada Masalah Regulasi Penanganan Pengungsi di Indonesia”, diakses di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt597853eb3280a/ada-masalah-regulasi-penanganan-pengungsi-di-indonesia>, pada 24 Maret 2018.

⁵⁰ *Ibid*

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dibuat, adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui,

1. Pilihan kebijakan Pemerintah Indonesia pada penanganan pengungsi dan pencari suaka melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.
2. Faktor yang mempengaruhi pilihan kebijakan Pemerintah Indonesia pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu hubungan internasional dan dapat membantu dan sebagai sumbangan bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan mengenai faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kebijakan Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi dan pencari suaka tahun 2016.

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Studi Terdahulu

Studi terdahulu yang pertama berasal dari thesis yang berjudul “*Swedish refugee policymaking in transition? Czechoslovaks and Polish Jews in Sweden, 1968-1972*” oleh Lukasz Gorniok.¹ Thesis ini menjelaskan mengenai perubahan kebijakan migrasi Swedia terhadap pengungsi yang datang dari Cekoslovakia, yang melarikan diri dari pemerintahan sosialis-komunis, pada tahun 1979 dan orang Yahudi Polandia, yang melarikan diri dari pemerintahan Anti-Zionis pada tahun 1969.² Lalu, pada kesimpulannya perubahan arah kebijakan migrasi Swedia ini terjadi dari awalnya untuk meningkatkan citra baik Swedia di dunia dan menjunjung tinggi nilai liberalism pada tahun 1969, sehingga Pemerintah Swedia lebih membuka perbatasannya kepada orang Yahudi Polandia dan pada tahun 1979 hal ini dipengaruhi oleh hubungan baik antara kedua negara Polandia dan Swedia yang membuat Swedia tidak ingin merusak hubungan bilateral antar kedua negara.³

Thesis ini membantu penulis untuk melihat pengaplikasian dari parameter-parameter yang dimiliki oleh Jacobsen pada modelnya yang bertemakan faktor yang mempengaruhi respon pemerintah melalui kebijakannya pada arus pengungsi yang

¹ Lukasz Gorniok, “*Swedish refugee policymaking in transition? Czechoslovaks and Polish Jews in Sweden, 1968-1972*” (Umea: 2016).

² *Ibid*

³ *Ibid*

datang. Gorniok juga menggambarkan bahwa terdapat beberapa faktor yang lebih menonjol dibanding faktor lain, sehingga hal tersebutlah yang menjadi menarik.

Studi terdahulu yang kedua adalah jurnal yang berjudul “*Indonesia as a Transit Country in Irregular Migration to Australia*” oleh Graeme Hugo, George Tan dan Caven J Napitupulu.⁴ Jurnal ini menjelaskan bagaimana keadaan Indonesia sebagai negara transit dan mengapa para pengungsi memilih Indonesia sebagai negara transit. Pemerintah Indonesia juga sudah membuat rumah detensi sebagai upaya penanganan pengungsi di Indonesia. Jurnal ini menggunakan penelitian *the Transit Migration Survey* sebagai referensinya untuk melihat karakteristik pengungsi, pengalaman migrasi, tujuan dan alasan mengapa ingin melakukan migrasi.⁵ Jurnal ini menjelaskan mengapa pengungsi lebih memilih Indonesia dibandingkan negara lainnya yang berdekatan dengan Indonesia.⁶

Para pengungsi tersebut memiliki tujuan akhir yaitu Australia dan Pemerintah Australia menyebut para pengungsi dengan *Irregular maritime arrivals* (IMA). Namun, para pengungsi yang sebagian besar datang dari Afghanistan, Iran, Iraq dan Sri Lanka memiliki kesulitan karena kuatnya penjagaan perbatasan Australia. Sehingga, para pengungsi banyak yang berhenti di Indonesia.⁷ Jurnal ini membantu memperjelas rute pengungsi dalam berpindah tempat beserta negara yang akan dituju, sehingga memperkaya pemahaman penulis mengenai pengungsi yang datang ke

⁴ Graeme Hugo, George Tan and Caven J Napitupulu, “INDONESIA AS A TRANSIT COUNTRY IN IRREGULAR MIGRATION TO AUSTRALIA” *Australian Population & Migration Research Centre* 2.3 (2014) diakses di https://www.adelaide.edu.au/hugo-centre/.../APMRC_Policy_Brief_Vol_2_3.pdf pada 16 Februari 2018.

⁵ *Ibid*

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

Indonesia. Penulis melihat perbedaan dari jurnal ini dengan penelitian penulis adalah dari sudut pandang yang diambil, jurnal ini melihat dari sisi pengungsi dan penulis melihat dari sisi Pemerintah Indonesia.

Studi terdahulu yang ketiga adalah jurnal yang berjudul “*Preliminary Reflections on Irregular Migration and Assistance Policy in Ecuador*” oleh Christiaan Beyers.⁸ Jurnal ini menjelaskan bagaimana penanganan pengungsi di Ekuador melalui kebijakan-kebijakan pemerintah Ekuador yang ada. Para pengungsi yang datang ke Ekuador berasal dari Kolombia. Ekuador sejak tahun 2008 telah memiliki aturan mengenai penanganan pengungsi, pada aturannya Ekuador menyatakan menerima pengungsi dan menganggap pengungsi sebagai orang yang butuh bantuan. Selain itu, kebijakan-kebijakan Ekuador diperkuat dengan adanya berbagai aturan yang mengikuti setelah itu. Peraturan mengenai pengungsi di Ekuador memiliki dinamika yang beragam hal ini dilihat dari sikap pemerintah yang pada awalnya menerima, lalu mulai memperketat masuknya pengungsi yang dikeluarkan pada Peraturan Presiden 1182 tahun 2012.⁹ Selain itu, Ekuador sendiri memiliki keadaan yang berbeda pada teknis pelaksanaannya dengan peraturan yang ada, karena para pengungsi yang menurut peraturan diterima namun tetap dianggap sebagai imigran gelap pada teknisnya.

Jurnal ini membantu penulis dalam melihat sudut pandang terhadap adanya kebijakan dan implementasinya. Jurnal ini memiliki kesamaan karena pada fenomena yang ada, negara yang mengeluarkan kebijakan tentang pengungsi memiliki

⁸ Christiaan Beyers, “Preliminary Reflections on Irregular Migration and Assistance Policy in Ecuador” *Problems Contemporaneos* (2016)

⁹ *Ibid*

perbedaan dalam implementasi dan kebijakannya. Sehingga, jurnal ini dapat membantu penulis dalam melihat bagaimana pemerintah menangani pengungsi. Penulis melihat perbedaan yang ada yaitu dari negara yang diambil, jurnal ini menjelaskan mengenai penanganan pengungsi melalui kebijakan dan implementasinya di Ekuador dan penelitian Penulis menjelaskan mengenai penanganan pengungsi melalui kebijakan dan implementasinya di Indonesia.

2.2 Kajian Teoritis

Model adalah suatu nilai heuristik, atau suatu hal yang bersifat penemuan (*discovery*), yang merupakan proses penyederhanaan situasi yang rumit terhadap suatu fenomena yang ada yang menjelaskannya dengan sistematis dan spesifik, lalu membantu untuk memperlihatkan beberapa variabel penting dalam suatu fenomena.¹⁰ Untuk menjelaskan penelitian ini, penulis menggunakan suatu model, yaitu model yang menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi respon kebijakan suatu *Host Government* atau negara penerima dalam konteks arus pengungsi besar-besaran.

Pada penelitian ini, penulis menggunakan model yang berjudul *Factors Influencing the Policy Responses of Host Government to Mass Refugee Influxes* sebagai landasan konseptual dalam penelitian. Model yang diartikan adalah ‘Faktor-faktor yang Mempengaruhi Respon Kebijakan Negara Penerima terhadap Arus Migrasi Masal’ oleh Karen Jacobsen ini menjelaskan dua hal utama yaitu respon suatu negara penerima terhadap arus pengungsi yang datang dalam bentuk kebijakan yang dikeluarkan, lalu dapat diketahui apa saja faktor yang dapat mempengaruhi

¹⁰ *Ibid*

respon tersebut.¹¹ Faktor-faktor ini terjadi ketika kebijakan tersebut belum terbentuk dan menjadi hal yang mempengaruhi respon apa yang terbentuk dari kebijakan suatu negara. Terdapat beberapa sikap negara dalam melihat isu pengungsi, ada yang tidak melakukan apapun, ada yang melakukan respon negatif dan ada pula yang melakukan respon positif.¹² Jacobsen menjelaskan apa saja faktor yang mempengaruhi terbentuknya kebijakan negara penerima yang berisikan respon baik negatif ataupun positif melalui variabel-variabel yang ada.¹³ Sehingga, dapat dilihat bahwa dalam menggunakan model ini, perlu mencari tahu variabel dependen yaitu respon negara penerima terhadap arus migrasi melalui kebijakannya, lalu dapat mengetahui variabel independennya yaitu faktor yang mempengaruhi terbentuknya kebijakan negara penerima yang berisikan respon negara tersebut.

Jacobsen melihat bahwa negara dapat memilih keputusannya sendiri.¹⁴ Namun Jacobsen juga menjelaskan terdapat tiga tekanan yang dapat mendorong pemerintah untuk melakukan suatu tindakan. Tekanan tersebut adalah adanya rezim pengungsi internasional yang berisikan institusi dan individu internasional – seperti, UNHCR, bantuan internasional, organisasi terkait pengungsi, negara donor, sukarelawan, media dan individu di komunitas internasional – yang berfokus pada konteks perlindungan pengungsi yang nantinya berpengaruh pada pemerintahan, adanya komunitas lokal di level domestik yang mau atau tidak menerima pengungsi

¹¹ Karen Jacobsen, "Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes" *International Migration Review* 3 (1996) : 655.

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid*. Hal. 658

¹⁴ *Ibid*

dan tekanan dari eksistensi pengungsi itu sendiri yang dapat mempengaruhi secara langsung atau tidak langsung dalam pembuatan kebijakan.¹⁵

Pengungsi yang difokuskan oleh Jacobsen adalah pengungsi yang datang melalui jalur laut, yang biasa menggunakan kapal ke negara penerima.¹⁶ Jacobsen juga mendefinisikan *refugee influx* dengan artian bahwa pengungsi yang datang secara massal dalam kurun waktu yang pendek dengan tujuan melarikan diri dari tempat tinggalnya atau negara asalnya karena adanya ancaman seperti perang saudara & pemberontakan, penyerangan etnis atau agama, bencana alam dan kelaparan untuk mencari keamanan.¹⁷

Dalam melihat variabel dependen yaitu pilihan kebijakan atau respon apa yang diberikan negara melalui kebijakannya, Jacobsen melihat dua respon yang dapat dikeluarkan oleh negara yaitu positif atau negatif. Respon yang cenderung positif atau negatif tersebut dilihat dari tiga variabel utama berupa *the admission and treatment of the refugee* atau diartikan seperti apa penerimaan dan perlakuan negara penerima kepada pengungsi, *government response to international refugee organization* atau bagaimana pemerintah merespon keikutsertaan organisasi atau rezim internasional yang menangani pengungsi, dan *institutional or legal-bureaucratic matters related to refugees*, yang diartikan seperti apa keterkaitan institusi dan birokrasi negara dalam menangani pengungsi.¹⁸ Ketiga variabel ini nantinya akan memperlihatkan apakah negara akan secara sempurna mengeluarkan respon yang positif atau negatif juga

¹⁵ *Ibid* hal. 657

¹⁶ *Ibid.* Hal. 656

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibd.* Hal. 658-660

dapat memperlihatkan ada beberapa variabel yang positif dan negatif dalam satu respon kebijakan.¹⁹

Setelah mengetahui respon apa yang diberikan negara, kita dapat mencari tahu variabel independennya yaitu faktor apa yang mempengaruhi dibalik respon tersebut. Dalam melihat faktor-faktor yang mempengaruhi suatu respon negara dalam arus pengungsi, Jacobsen menjabarkan empat variabel yang mempengaruhi. Empat variabel yang dijelaskan oleh Karen Jacobsen tersebut adalah *Bureaucratic Choices*, yaitu bagaimana persepsi negara melihat pengungsi.²⁰ Lalu *International Relations*, membahas mengenai bagaimana peran rezim internasional dan hubungan negara penerima dengan negara pengirim pada pemilihan respon negara penerima.²¹ Pada *Local Absorption Capacity*, dijelaskan mengenai bagaimana konteks ekonomi domestik dan penerimaan masyarakat lokal dalam menyikapi arus pengungsi yang masuk kedalam negaranya.²² Terakhir, *National Security Consideration* melihat konteks keamanan yang dimiliki negara, hal ini mengenai bagaimana pengungsi berpengaruh pada keadaan keamanan negara – apakah akan melemahkan keamanan atau tidak.²³ Empat variabel ini menjelaskan mengapa negara mengeluarkan kebijakan dengan respon tertentu – apakah itu positif atau negatif. Sehingga, empat variabel mendorong terjadinya hasil kebijakan yang ada dan pada saat kebijakan tersebut sedang dibentuk.

¹⁹ *Ibid*

²⁰ *Ibid.* Hal. 661-675

²¹ *Ibid*

²² *Ibid.* Hal. 666

²³ *Ibid.* Hal. 671

2.3 Operasionalisasi Teori

2.3.1 Definisi Teoritis

Dalam melihat faktor-faktor yang mempengaruhi suatu respon melalui kebijakan yang terbentuk, perlu dilihat seperti apa respon yang diberikan oleh negara terkait pengungsi itu sendiri. Berikut penjelasan mengenai seperti apa respon atau pilihan kebijakan yang diberikan oleh negara terkait pengungsi dan faktor yang mempengaruhi pilihan tersebut.

2.3.1.1 Pilihan Kebijakan Pengungsi

Pada pembahasan pilihan kebijakan pengungsi, Jacobsen memperlihatkan respon yang dikeluarkan negara melalui kebijakannya. Respon tersebut berupa respon positif dan negatif. Jacobsen memberikan penjelasan yang dapat mengevaluasi kebijakan tersebut berupa positif atau negatif dengan menggunakan tolak ukur yang diturunkan dari Protokol dan Rekomendasi PBB mengenai Pengungsi atau *United Nations protocols and recommendations concerning refugees*. Berikut tabel yang dibuat oleh Jacobsen pada penjelasan pilihan kebijakan pengungsi.

Gambar 1: Tolak Ukur Pilihan Kebijakan Pengungsi.

U.N. POLICY YARDSTICK: REFUGEE POLICY DECISIONS AND POSSIBLE STATE RESPONSES		
Policy Type	Positive Response	Negative Response
(United Nations Recommendations)		
I. Legal-Bureaucratic response		
Accede to international instruments, conventions, etc?	Yes, or accession equivalent	No accession
Define asylum seekers as refugees?	Yes	No; define asylum seekers as 'aliens,' etc.
Create separate bureaucratic authority responsible for refugees?	Yes	No, refugee affairs handled by army
Procedures for determination of refugee status?	Yes, proper procedures including legislation, appeal, etc	No proper procedures
II. International Refugee Organizations (IROs)		
Grant IROs permission to assist refugees?	IROs permitted into country	IROs excluded
Cooperate with or restrict IROs?	UNHCR permitted access to affected areas; cooperation	Restricted or no access; poor cooperation
III. Admission and Treatment of Refugees.		
Admit asylum seekers appearing at border?	Yes	No
Screen refugees?	No; or yes, in accordance with UNHCR regulations	Yes, but not in accordance with UNHCR
Location of refugees?	Refugees allowed to choose camps or self-settlement	Refugees forced to live in camps
Rights of and restrictions on refugees?	More rights (including freedom of movement, employment), no discrimination	More restrictions (on movement, employment) and discrimination
Refugee protection?	Emphasize physical safety; camps at safe distance from border; civilian nature of camps is maintained	Protection of camps frequently violated; combatants in camps; military recruitment of refugees
Repatriation?	Voluntary, according to UNHCR recommendations	Involuntary or forced; violations of UNHCR recommendations
Treatment of long-term refugees?	Potential for local settlement or permanent residence	No such local potential; refugees remain in camps

Sumber: Karen Jacobsen, *Factors Influencing the Policy Responses of Host Government to Mass Refugee Influxes*

Pada penjelasan mengenai pilihan kebijakan pengungsi, terdapat tiga variabel yang menjelaskan apakah respon yang dikeluarkan negatif atau positif. Terdapat tiga *policy set* yang dijadikan sebagai variabel untuk memahami respon yaitu *legal-bureaucratic response*, *international refugee organizations*, dan *admission and treatment of refugees*.²⁴

1. *Legal-Bureaucratic Responses*

Dalam *legal-bureaucratic responses*, terdapat indikator berupa persetujuan negara penerima terhadap instrumen internasional, definisi negara terhadap para pengungsi, pemisahan otoritas yang mengurus pengungsi, dan prosedur yang dibuat oleh negara. Negara yang memiliki respon kebijakan positif akan cenderung menyetujui instrumen internasional dalam penanganan pengungsi, mendefinisikan pengungsi sebagai ‘pengungsi’, adanya pemisahan otoritas khusus untuk melindungi pengungsi dan memiliki prosedur yang layak dalam menangani pengungsi. Sebaliknya, jika negara memiliki kebijakan yang negatif negara tidak menyetujui instrumen internasional, mendefinisikan pengungsi sebagai ‘alien’ atau penamaan yang cenderung negatif lainnya, mencampuri penanganan pengungsi dengan militer dan tidak ada prosedur yang layak terkait pengungsi.²⁵

2. *International Refugee Organizations*

Dalam *international refugee organizations*, terdapat dua indikator yaitu izin para rezim internasional untuk menangani pengungsi dan hubungan negara dengan rezim pengungsi internasional. Ketika negara memiliki respon yang positif, negara

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*. Hal. 658

akan mengizinkan para rezim internasional untuk membantu negara dalam menangani pengungsi dan negara akan bekerjasama dengan organisasi internasional terkait penanganan pengungsi dan sebaliknya, ketika negara memiliki respon yang negatif, negara tidak akan mengikutsertakan atau mengizinkan rezim internasional untuk membantu negara dalam penanganan pengungsi dan negara tidak akan bekerjasama dengan organisasi internasional.²⁶

3. Admission and Treatment of Refugee

Pada variabel ini, terdapat beberapa indikator yang dapat menggolongkan negara memberikan respon yang positif atau negatif. Variabel ini menjelaskan bagaimana negara menerima dan memperlakukan para pengungsi. Terdapat tujuh indikator yang menjelaskan, yaitu pengakuan negara terhadap pengungsi di perbatasan, penyeleksian pengungsi yang masuk, penempatan lokasi pengungsi, hak dan pelarangan pengungsi, perlindungan pengungsi, pemulangan pengungsi, penanganan jangka panjang pengungsi.²⁷

Pada respon pemerintah yang positif, indikator-indikator yang ada akan cenderung positif, yaitu negara mengakui pengungsi yang ada diperbatasan untuk dilindungi, adanya regulasi sesuai dari UNHCR terkait penyeleksian pengungsi atau tidak diseleksi sama sekali, pengungsi diperbolehkan untuk memilih tempat tinggalnya sendiri, negara lebih mengedepankan hak-hak pengungsi dibanding pelarangan di negara penerima, menekankan pada keselamatan secara fisik dan kebutuhan dasarnya, terdapat pemulangan secara sukarela dari pengungsi tersebut

²⁶ *Ibid.* Hal. 660

²⁷ *Ibid*

sesuai rekomendasi UNHCR, adanya kecenderungan untuk pengungsi memiliki izin menetap di negara penerima.²⁸

Sebaliknya, pada negara yang memiliki kebijakan negatif tidak akan mengakui pengungsi di perbatasan untuk dilindungi, terdapat penyeleksian pengungsi yang tidak sesuai dengan UNHCR, pengungsi dipaksa untuk tinggal di kamp, terdapat pelarangan atau pembatasan ruang gerak pengungsi di negara penerima, sering terjadi kekerasan di kamp oleh para petugas, terdapat pelanggaran terhadap rekomendasi UNHCR terkait paksaan terkait pemulangan pengungsi dan tidak ada potensi pengungsi akan tinggal diluar kamp atau menetap di negara tersebut.²⁹

2.3.1.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pilihan Kebijakan Pengungsi

Jacobsen menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan suatu negara dalam merespon arus pengungsi menjadi empat variabel yaitu *bureaucratic choices*, *international relations*, *local absorpcity capacity*, dan *national security consideration*. Berikut penjelasan secara spesifik mengenai keempat variabel tersebut:

1. *Bureaucratic Choices*

Jacobsen melihat *output* dari kebijakan sebelumnya yang telah dibuat dapat menjadi *input* dari kebijakan pemerintah selanjutnya.³⁰ Oleh karena itu, faktor yang mempengaruhi terbentuknya respon yang positif atau negatif dapat dilihat dari agensi mana yang memiliki kewenangan dalam pembuatan kebijakan negara terkait

²⁸ *Ibid*

²⁹ *Ibid*

³⁰ *Ibid*. Hal. 661-662.

pengungsi, sehingga ini memperlihatkan bagaimana persepsi birokrasi pemerintah dalam melihat pengungsi.³¹ Terdapat parameter yang menjelaskan faktor-faktor suatu negara dalam merespon kebijakan yang berupa negatif atau positif.

Jika agensi pemerintah yang berwenang dalam pembuatan kebijakan adalah agensi atau badan negara sipil, maka isu pengungsi akan tergolong sebagai kebijakan 'low policy' atau tidak termasuk kedalam keamanan nasional dan agenda kebijakan luar negeri akan memberikan respon positif dan akan mengalokasikan dana yang lebih pada pengungsi.³² Lalu, saat pemerintah yang berwenang dalam pembuatan kebijakan adalah agensi militer atau polisi, agensi melihat pengungsi sebagai agenda keamanan atau bagian dari kebijakan luar negerinya, yang biasa disebut dengan 'high policy', akan mempengaruhi pemerintah memberikan respon negatif kepada pengungsi karena pengungsi dianggap sebagai ancaman yang nyata.³³

2. *International Relations*

Dalam variabel *International Relations* atau Hubungan Internasional, Jacobsen melihat adanya pengaruh antara hubungan negara-negara yang bersangkutan baik negara pengirim, penerima dan negara tujuan akhir juga adanya keterlibatan rezim atau organisasi internasional yang mengurus urusan pengungsi dalam hal ini.³⁴ Hal-hal tersebut berupa beberapa indikator beserta parameter yang ada yaitu *International Refugee Regime* dan *The Sending Countries*. *International Refugee Regime* merupakan indikator yang menjelaskan adanya kehadiran dari rezim pengungsi

³¹ *Ibid*

³² *Ibid*

³³ *Ibid*

³⁴ *Ibid*. Hal. 661-664

internasional dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam menangani arus pengungsi secara teknis maupun substantif.³⁵ Rezim pengungsi internasional memberikan atau mendorong negara untuk memberikan kebijakan yang cenderung positif, karena organisasi atau rezim internasional lebih melihat dari sisi kemanusiaan para pengungsi yang terombang-ambing.³⁶

Terdapat beberapa parameter yang memperlihatkan seperti apa pengaruh dari rezim pengungsi internasional tersebut, yaitu bantuan internasional yang diberikan oleh rezim pengungsi internasional, ancaman akan buruknya publisitas internasional oleh rezim pengungsi internasional, adanya kelemahan kelembagaan yang membuat rezim pengungsi internasional mau tidak mau terlibat dalam mengurus urusan pengungsi, dan sensitivitas terkait kedaulatan atau ketergantungan negara pada organisasi internasional.³⁷ Sedangkan *The Sending Countries* merupakan faktor yang mempengaruhi dari sisi hubungan negara pengirim dengan negara penerima.³⁸

Ketika negara penerima memiliki respon yang positif, hal tersebut akan dipengaruhi oleh beberapa hal pada konteks *international refugee regime*. Hal pertama adanya bantuan internasional dalam penanganan pengungsi, seperti bantuan pendanaan dan teknis, karena dapat meningkatkan kemampuan negara untuk menangani pengungsi.³⁹ lalu adanya ancaman buruknya publisitas internasional karena negara tidak ingin memiliki citra yang buruk di konteks internasional.⁴⁰ Publisitas tersebut biasanya berupa data, angka statistik dan laporan hasil penelitian

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*

³⁷ *Ibid*

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ *Ibid*

yang dilakukan rezim internasional di suatu negara. Lalu, adanya kelemahan kelembagaan negara penerima dapat menyebabkan peran organisasi internasional semakin besar, hal ini karena organisasi internasional dianggap lebih mampu menangani beberapa hal secara teknis pada penanganan pengungsi.

Selanjutnya yang terakhir adalah kecenderungan negara yang *dependence* atau ketergantungan pada organisasi internasional, karena negara membutuhkan bantuan berupa dana dan lainnya dari organisasi internasional dan adanya kemungkinan yang besar untuk negara mendapatkan bantuan dan kerjasama jangka panjang dari organisasi internasional untuk mengurus pengungsi.⁴¹ Pada konteks *the sending countries*, negara yang memiliki kebijakan yang positif akan dipengaruhi dengan hubungan yang baik antara negara asal pengungsi dengan negara penerima.⁴² Sehingga, negara penerima akan mengakui ‘arus pengungsi’ tersebut pada kebijakannya sebagai warga yang butuh ditolong. Hal ini karena negara penerima ingin menjaga hubungan baik dengan negara asal pengungsi.⁴³

Ketika negara penerima memberikan kebijakan yang negatif, dalam indikator *international refugee regime*, hal ini dipengaruhi oleh hal-hal seperti tidak adanya bantuan internasional dalam penanganan pengungsi, negara tidak memiliki ancaman publisitas yang buruk oleh rezim internasional, tidak adanya kelemahan kelembagaan negara penerima atau mampu menangani pengungsi dengan caranya sendiri, dan kecenderungan sensitivitas negara penerima pada kedaulatan negaranya yang

⁴¹ *Ibid*

⁴² *Ibid*. Hal. 664-666.

⁴³ *Ibid*

membuat negara melihat organisasi internasional sebagai aktor eksternal yang dapat mengancam kedaulatannya sehingga organisasi internasional dibatasi geraknya.⁴⁴

Sehingga negara penerima akan menutup diri dengan organisasi internasional karena adanya ancaman keikutsertaan rezim atau organisasi internasional dalam pembuatan kebijakan terkait pengungsi yang terlalu besar. Lalu, dalam indikator *the sending countries*, negara penerima tidak memiliki hubungan yang baik dengan negara pengirim atau negara asal pengungsi, sehingga akan tetap menerima pengungsi demi mempermalukan negara asal karena dianggap tidak dapat mengurus masyarakat domestiknya dengan baik.⁴⁵

3. *Local Absorption Capacity*

Dalam sub-variabel ini, dijelaskan beberapa indikator yang mempengaruhi respon kebijakan dari dalam negeri suatu negara yaitu *Economic Capacity* dan *Social Receptiveness* yang didalamnya terbagi beberapa parameter.⁴⁶ Pada *Economic Capacity*, negara yang merespon kebijakan secara negatif dipengaruhi oleh penurunan kemampuan ekonomi dan sebaliknya jika merespon kebijakan secara positif.⁴⁷ Terdapat beberapa parameter yang menjelaskan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kenaikan atau penurunan kapasitas kemampuan ekonomi tersebut seperti ketersediaan tanah, daya dukung lahan, pola pekerjaan dan infrastruktur negara tersebut.⁴⁸

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ *Ibid*. Hal. 666

⁴⁷ *Ibid*. Hal. 667

⁴⁸ *Ibid*

Negara akan cenderung memberikan respon positif ketika keempat parameter tersebut cenderung terpenuhi, sehingga nantinya pengungsi tidak akan ‘bersaing’ dengan masyarakat lokal dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Pada ketersediaan tanah, dapat dilihat dari tanah yang kosong yang dapat dijadikan tempat pengungsian atau tempat pengungsi tinggal di negara tersebut dengan melihat perbandingan populasi masyarakat dengan luas tanah yang ada, sehingga kita akan mengetahui berapa luas sudah terpakai di negara tersebut. Dengan melihat kecukupan luas tanah, negara akan menerima ketika sisa luas tanah tersebut masih banyak dan tidak menerima ketika luas tanah tersebut sedikit.

Lalu, pada daya dukung tanah, dapat dilihat dari ketersediaan sumber daya alam seperti kualitas tanah apakah dapat digunakan untuk pemukiman, ketersediaan dan akses air dan ketersediaan bahan bakar untuk memasak.⁴⁹ Selain itu juga ada pola pekerjaan yang berkesinambungan dengan infrastruktur yang ada di negara tersebut.⁵⁰ Hal ini dimaksud dengan terbatas atau tidaknya fasilitas infrastruktur di negara tersebut yang dapat mempengaruhi fasilitas yang ada di negara tersebut seperti infrastruktur medis, pendidikan dan hal lain yang berhubungan dengan fasilitas daerah, sehingga terdapat terbatas atau tidaknya dalam ketersediaan untuk masyarakat. Hal ini juga berkesinambungan dengan ketersediaan lapangan pekerjaan yang ada sehingga akan membuat pengungsi dan masyarakat setempat bersaing mendapatkan fasilitas infrastruktur dan lapangan pekerjaan jika keadaan kedua hal ini

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ *Ibid*

di negara penerima terbatas.⁵¹ Oleh karena itu, keterbatasan-keterbatasan tersebutlah yang mempengaruhi negara untuk memberikan respon kebijakan yang negatif.

Pada *Social Receptiveness* atau Keterbukaan social terdapat parameter yaitu makna budaya terkait pengungsi, etnisitas dan kekerabatan, pengalaman historis dan keyakinan terhadap pengungsi. Dalam hal ini, pemahaman dan bagaimana masyarakat melihat pengungsi tersebut berpengaruh atas respon yang mereka berikan.⁵² Pemerintah akan memberikan kebijakan positif jika masyarakatnya mau menerima pengungsi. Maka, ketika pemerintah negara penerima memiliki respon positif, hal ini dipengaruhi oleh masyarakatnya memiliki kesamaan budaya, agama, etnis dan pengalaman historis – dimana masyarakat pernah juga merasakan pengalaman *persecution* atau penganiayaan atau bahkan pernah diselamatkan oleh para pengungsi tersebut sebelumnya – juga masyarakat meyakini bahwa pengungsi merupakan orang yang butuh ditolong dan masyarakat merasa ‘kasihan’ sehingga masyarakat mau berbagi sumber daya dengan para pengungsi.⁵³

Pemerintah akan memberikan kebijakan yang responnya negatif jika masyarakat tidak mau menerima pengungsi. Sehingga, hal ini dipengaruhi oleh adanya perbedaan budaya, agama, etnis dan pengalaman historis – karena tidak memiliki pengalaman *persecution*, memiliki masalah dengan pengungsi tersebut atau memiliki trauma historis adanya permasalahan yang muncul dari pengungsi yang berada di negara tersebut sebelum pengungsi ini datang – juga masyarakat meyakini bahwa pengungsi bukan merupakan orang yang butuh ditolong namun sebagai pesaing yang akan

⁵¹ *Ibid*

⁵² *Ibid*. Hal. 668 & 669.

⁵³ *Ibid*

merebut sumber daya alam, kesempatan pekerjaan dan infrastruktur dan adanya *psychological fear* akan kewalahan menangani pengungsi.⁵⁴

4. *National Security Consideration*

Dalam konteks keamanan nasional, Jacobsen melihat hal ini dalam tiga dimensi yang merupakan penggabungan dari pemahaman konvensional dan revisionis.⁵⁵ Pada keamanan nasional, Jacobsen melihat bagaimana negara dapat melindungi negaranya dari ancaman yang datang baik dari dalam maupun dari luar. Ketiga dimensi tersebut adalah dimensi strategis, rezim dan struktural.⁵⁶ Pada dimensi strategis, berisikan kemampuan negara untuk membela dirinya sendiri dengan cara militer dari agresi atau ancaman dari luar.⁵⁷ Dalam konteks ini, perlu dilihat hubungan pengungsi dengan ancaman eksternal yang dimiliki negara, apakah pengungsi memiliki kecenderungan untuk negara mendekat pada ancaman eksternalnya atau tidak.

Pada dimensi rezim, dilihat dari kemampuan pemimpin negara untuk dapat melindungi pemerintahannya dari ancaman internal yang datang dan akan memicu konflik juga menurunkan stabilitas negara.⁵⁸ Pada dimensi struktural, merujuk pada penjagaan keseimbangan populasi negara beserta permintaan pemenuhan kebutuhannya dan sumber daya yang ada seperti air, makanan dan ruang untuk hidup.⁵⁹ Hal struktural ini akan mengancam negara jika permintaan populasi tinggi, namun sumber daya yang ada rendah. Otomatis, hal ini juga akan mengancam

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ *Ibid.* Hal. 671-674.

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ *Ibid*

⁵⁹ *Ibid*

stabilitas rezim karena adanya tekanan domestik kepada pemerintahan. Sehingga, ketiga dimensi ini berkaitan satu sama lain.⁶⁰

Pemerintah yang mengeluarkan respon berupa kebijakan yang positif akan dipengaruhi beberapa hal pada konteks keamanan seperti anggapan negara penerima terhadap pengungsi tidak memiliki hubungan dengan ancaman eksternal yang dimiliki negara penerima, lalu ketika pengungsi dianggap tidak memiliki potensi untuk mengundang konflik atau merubah pola etnisitas negara tersebut atau dapat merusak stabilitas rezim pemerintahan negara penerima, lalu masyarakat masih bisa mengakses sumber daya dan pengungsi tidak menjadi salah satu ancaman yang mengurangi ketersediaan sumber daya dan segala hal untuk bertahan hidup.⁶¹

Sebaliknya, ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan yang berupa respon negatif, akan dipengaruhi beberapa hal seperti pengungsi dianggap sebagai ancaman bagi keamanan nasional karena memiliki keterkaitan dengan ancaman eksternal negaranya, dianggap memiliki potensi untuk mengundang konflik atau merubah pola etnisitas negara tersebut atau dapat merusak stabilitas rezim pemerintahan negara penerima, dan ancaman bahwa masyarakat tidak dapat mengakses sumber daya alam dan hal untuk bertahan hidup karena hal tersebut terganggu dengan keberadaan pengungsi.⁶² Negara menyiapkan beberapa pencegahan lainnya seperti lebih besarnya peran militer dalam penanganan pengungsi, mengontrol pengungsi dengan cara menolak penerimaan, membatasi kuota di tempat pengungsian, dan mengadakan *refoulement*.

⁶⁰ *Ibid*

⁶¹ *Ibid*

⁶² *Ibid*

2.3.2 Definisi Operasionalisasi

Saat ini Indonesia telah mengeluarkan kebijakan dengan adanya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri sebagai respon arus pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Indonesia. Berikut adalah operasionalisasi model berdasarkan variabel dan indikator yang ada:

2.3.2.1 Pilihan Kebijakan Pengungsi

Dalam melihat apakah Indonesia memiliki respon yang positif atau negatif dalam kebijakannya, perlu dilihat dari tiga variabel yang akan menjelaskan apakah respon Indonesia dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 berupa respon yang positif atau negatif.

1. *Legal-Bureaucratic Responses*

Pada sub-variabel ini perlu dilihat dari konteks apakah Indonesia cenderung menyetujui atau memberi akses yang setara pada instrumen internasional, mendefinisikan para pengungsi dan pencari suaka yang datang sebagai ‘pengungsi’, membentuk otoritas birokrasi yang berbeda untuk menangani para pengungsi dan pencari suaka, mengikuti prosedur yang layak yang sesuai dengan UNHCR dalam menangani pengungsi sehingga Indonesia cenderung akan memiliki respon yang positif atau sebaliknya justru tidak menyetujui instrumen internasional dalam penanganan pengungsi, mendefinisikan para pengungsi dan pencari suaka sebagai ‘alien’ atau penamaan negatif lainnya, menjadikan militer sebagai otoritas yang mengurus pengungsi dan pencari suaka dan tidak mengikuti prosedur yang layak

sesuai dengan UNHCR maka Indonesia akan cenderung memiliki respon yang negatif.

2. International Refugee Organizations

Pada sub-variabel ini, perlu diperhatikan bahwa jika Indonesia cenderung memiliki respon yang positif maka Indonesia akan mengizinkan rezim internasional untuk masuk ke negaranya dan akan bekerjasama dengan UNHCR atau rezim organisasi lainnya untuk menangani pengungsi. Sebaliknya, Indonesia akan memiliki kecenderungan respon yang negatif ketika Indonesia tidak mengizinkan rezim internasional untuk masuk negaranya dan tidak melibatkan rezim internasional dalam penanganan pengungsi.

3. Admission and Treatment of Refugee

Pada sub-variabel ini, Indonesia akan memiliki respon yang cenderung positif ketika Indonesia mengakui adanya para pengungsi dan pencari suaka yang datang di perbatasannya, tidak menyeleksi atau menyeleksi pengungsi dan pencari suaka sesuai regulasi UNHCR, pengungsi dan pencari suaka diperbolehkan memilih tempat tinggalnya baik di kamp atau diluar kamp, pengungsi dan pencari suaka dilindungi hak-haknya dan tidak didiskriminasi, Indonesia menekankan perlindungan fisik, memberikan aturan pemulangan pengungsi dan pencari suaka secara sukarela dan adanya potensi untuk para pengungsi dan pencari suaka menetap di Indonesia. Sebaliknya, jika Indonesia mengeluarkan respon yang cenderung negatif maka penanganannya terhadap para pengungsi dan pencari suaka tidak akan mengakui para pengungsi dan pencari suaka yang datang di perbatasan, akan menyeleksi para pengungsi dan pencari suaka namun tidak sesuai regulasi UNHCR, pengungsi dan

pencari suaka hanya diperbolehkan untuk tinggal di kamp, terdapat banyak kekerasan dan diskriminasi di kamp, pengungsi dan pencari suaka secara tidak sukarela dipulangkan ke negara asalnya dan tidak ada potensi dari pengungsi dan pencari suaka untuk menetap di Indonesia.

2.3.2.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pilihan Kebijakan Pengungsi

Faktor yang mempengaruhi respon kebijakan Pemerintah Indonesia dalam menangani permasalahan pengungsi dan pencari suaka yang datang ke Indonesia dapat diteliti dengan model ini. Hal ini dapat menjelaskan hal yang mempengaruhi Indonesia dalam menentukan respon yang dikeluarkan oleh Indonesia sebagai negara penerima pengungsi.

1. *Bureaucratic Choices*

Pada indikator yang ada, akan menjelaskan persepsi birokrasi pemerintah Indonesia terhadap pengungsi yaitu bergantung pada agensi negara mana yang membuat kebijakan terkait isu pengungsi tersebut.⁶³ Pada penelitian ini, perlu dilihat dari sisi Pemerintah Indonesia, agensi manakah yang memiliki otoritas dalam membuat kebijakan terkait isu pengungsi yang mempengaruhi terbentuknya kebijakan. Ketika kebijakan merespon arus pengungsi dalam bentuk positif, hal tersebut dipengaruhi oleh agensi yang menangani pengungsi dari luar negeri di Indonesia adalah badan sipil negara, sebaliknya ketika responnya negatif hal ini dipengaruhi oleh agensi yang membuat kebijakan berupa tentara atau polisi di Indonesia.

⁶³ *Ibid* hal. 661

2. *International Relations*

Pada variabel ini, terdapat dua indikator yaitu *international refugee regime* dan *the sending country*. Pada *international refugee regime*, ketika Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan yang positif, hal ini dipengaruhi oleh adanya bantuan internasional seperti dari UNHCR dan lainnya, adanya ancaman buruknya publisitas oleh rezim internasional, adanya kelemahan secara institusi Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi sehingga membutuhkan bantuan rezim internasional, dan adanya sensitivitas ketergantungan Pemerintah Indonesia terhadap bantuan rezim internasional.

Sebaliknya, ketika Pemerintah Indonesia mengeluarkan respon yang negatif, hal tersebut dipengaruhi oleh tidak adanya bantuan dari rezim internasional, tidak ada ancaman buruknya publisitas oleh rezim internasional, tidak adanya kelemahan kelembagaan Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi dari luar negeri, dan adanya sensitivitas kedaulatan Pemerintah Indonesia terhadap organisasi internasional.

Lalu, pada konteks *the sending country*, ketika Pemerintah Indonesia mengeluarkan respon positif, hal ini dipengaruhi oleh baiknya hubungan antara Indonesia dengan negara pengirim atau negara asal pengungsi. Sebaliknya, ketika respon yang dikeluarkan negatif, hal ini dipengaruhi oleh buruknya hubungan Indonesia dengan negara asal pengungsi.

3. *Local Absorption Capacity*

Terdapat dua indikator yang menjelaskan variabel ini, yaitu *economic capacity* dan *social receptiveness*. Pada *economic capacity*, ketika Pemerintah Indonesia

mengeluarkan respon yang positif, hal ini dipengaruhi oleh adanya ketersediaan luas tanah untuk pengungsi tinggal, adanya daya dukung lahan berupa air, tanah, dan bahan bakar untuk memasak, adanya ketersediaan lapangan pekerjaan di Indonesia dan infrastruktur yang memadai sesuai dengan fasilitas medis, pendidikan dan fasilitas daerah. Sebaliknya, ketika respon Pemerintah Indonesia negatif, hal ini dipengaruhi oleh tidak adanya ketersediaan luas tanah, tidak adanya daya dukung lahan, tidak adanya ketersediaan lapangan pekerjaan dan tidak memadainya infrastruktur di Indonesia.

Pada *social receptiveness*, ketika Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan yang positif, hal ini dipengaruhi oleh adanya kesamaan masyarakat Indonesia dengan negara asal pengungsi terhadap budaya, agama, etnis, atau pengalaman historis dan adanya keyakinan dari masyarakat Indonesia terhadap pengungsi sebagai orang yang butuh pertolongan. Sebaliknya, ketika Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan yang negatif, hal ini dipengaruhi oleh tidak adanya kesamaan masyarakat Indonesia dengan negara asal pengungsi terhadap budaya, agama, etnis, atau pengalaman historis dan keyakinan masyarakat Indonesia terhadap pengungsi sebagai pesaing atau menimbulkan *psychological fear*.

4. *National Security Consideration*

Pada konteks keamanan nasional, ketika Pemerintah Indonesia mengeluarkan respon yang positif hal ini akan dipengaruhi oleh beberapa hal seperti Pemerintah Indonesia tidak melihat pengungsi dari luar negeri memiliki hubungan dengan ancaman eksternal negara, Pemerintah Indonesia mampu melindungi rezim pemerintahan dari ancaman domestik, dan Pemerintah Indonesia mampu

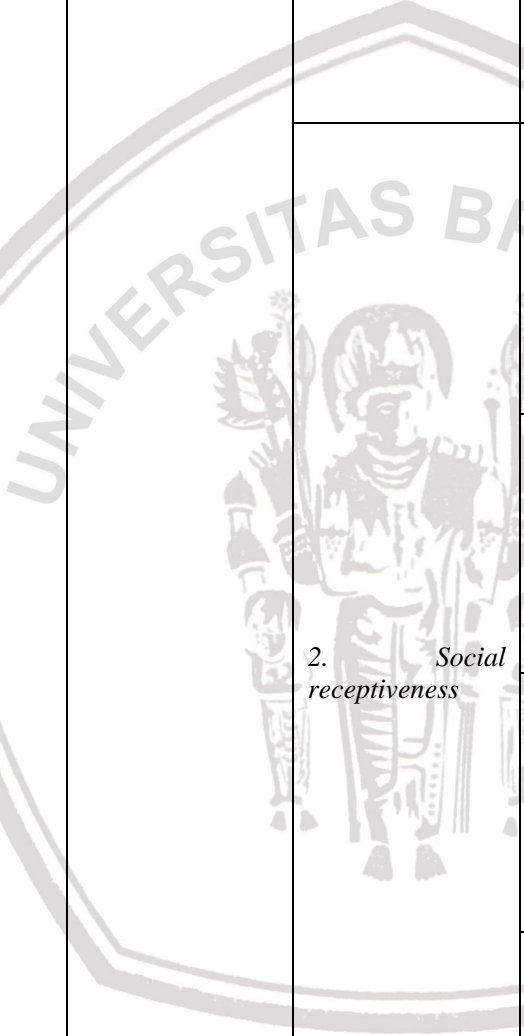
menyeimbangkan kebutuhan primer masyarakat Indonesia dengan sumber daya alam yang ada. Sebaliknya, ketika Pemerintah Indonesia mengeluarkan respon yang negatif, hal ini dipengaruhi oleh Pemerintah Indonesia melihat pengungsi dari luar negeri memiliki hubungan dengan ancaman eksternal negara, Pemerintah Indonesia tidak mampu melindungi rezim pemerintahan dari ancaman domestik, dan Pemerintah Indonesia tidak mampu menyeimbangkan kebutuhan primer masyarakat Indonesia dengan sumber daya alam yang ada.

Berikut Penulis paparkan operasionalisasi model *Factors Influencing the Policy Responses of Host Government to Mass Refugee Influx* oleh Karen Jacobsen dalam bentuk table yang digunakan untuk melihat faktor yang mempengaruhi respon kebijakan Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi dan pencari suaka:

Tabel 1 Operasionalisasi model Factors Influencing the Policy Responses of Host Government to Mass Refugee Influx (Karen Jacobsen)

Variabel	Sub-Variabel	Indikator	Parameter	Operasionalisasi
Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pilihan Kebijakan Pengungsi	1. <i>Bureaucratic Choices</i>	1. Pembuatan kebijakan birokrasi pemerintah	1. Apakah agensi negara penerima yang membuat kebijakan pengungsi adalah badan sipil atau militer.	1. Apakah agensi Pemerintah Indonesia yang membuat kebijakan pengungsi dan pencari suaka adalah badan sipil atau militer.
	2. <i>International Relations</i>	1. <i>International refugee regime</i>	1. Ada atau tidaknya bantuan dari rezim internasional terkait pengungsi di negara penerima.	1. Ada atau tidaknya bantuan dari organisasi internasional, negara donor, sukarelawan, media dan individu di komunitas internasional terkait pengungsi dan pencari suaka di Indonesia.

			2. Ada atau tidaknya ancaman kepada negara penerima terkait buruknya publisitas penanganan pengungsi oleh rezim internasional.	2. Ada atau tidaknya ancaman terkait buruknya publisitas penanganan pengungsi dan pencari suaka kepada Indonesia oleh organisasi internasional, negara donor, sukarelawan, media dan individu di media internasional.
			3. Ada atau tidaknya kelemahan kelembagaan negara penerima dalam menangani pengungsi.	3. Ada atau tidaknya kelemahan kelembagaan Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi dan pencari suaka.
			4. Adanya sensitivitas kedaulatan atau ketergantungan negara penerima terhadap rezim internasional.	4. Adanya kecenderungan sensitivitas kedaulatan atau ketergantungan Indonesia terhadap organisasi internasional, negara donor, sukarelawan, media dan individu di komunitas internasional.
		2. <i>The sending country</i>	1. Baik atau buruknya hubungan negara pengirim dengan negara penerima.	1. Baik atau buruknya hubungan Indonesia dengan negara-negara asal pengungsi dan pencari suaka.
3. <i>Local absorption capacity</i>		1. <i>Economy capacity</i>	1. Ada atau tidaknya ketersediaan luas tanah untuk pengungsi tinggal di negara penerima.	1. Ada atau tidaknya ketersediaan luas tanah yang mencukupi untuk pengungsi dan pencari suaka tinggal di Indonesia.
			2. Mendukung atau tidaknya daya dukung lahan di negara penerima.	2. Mendukung atau tidaknya daya dukung lahan yang dilihat dari tanah dan air untuk pengungsi dan pencari

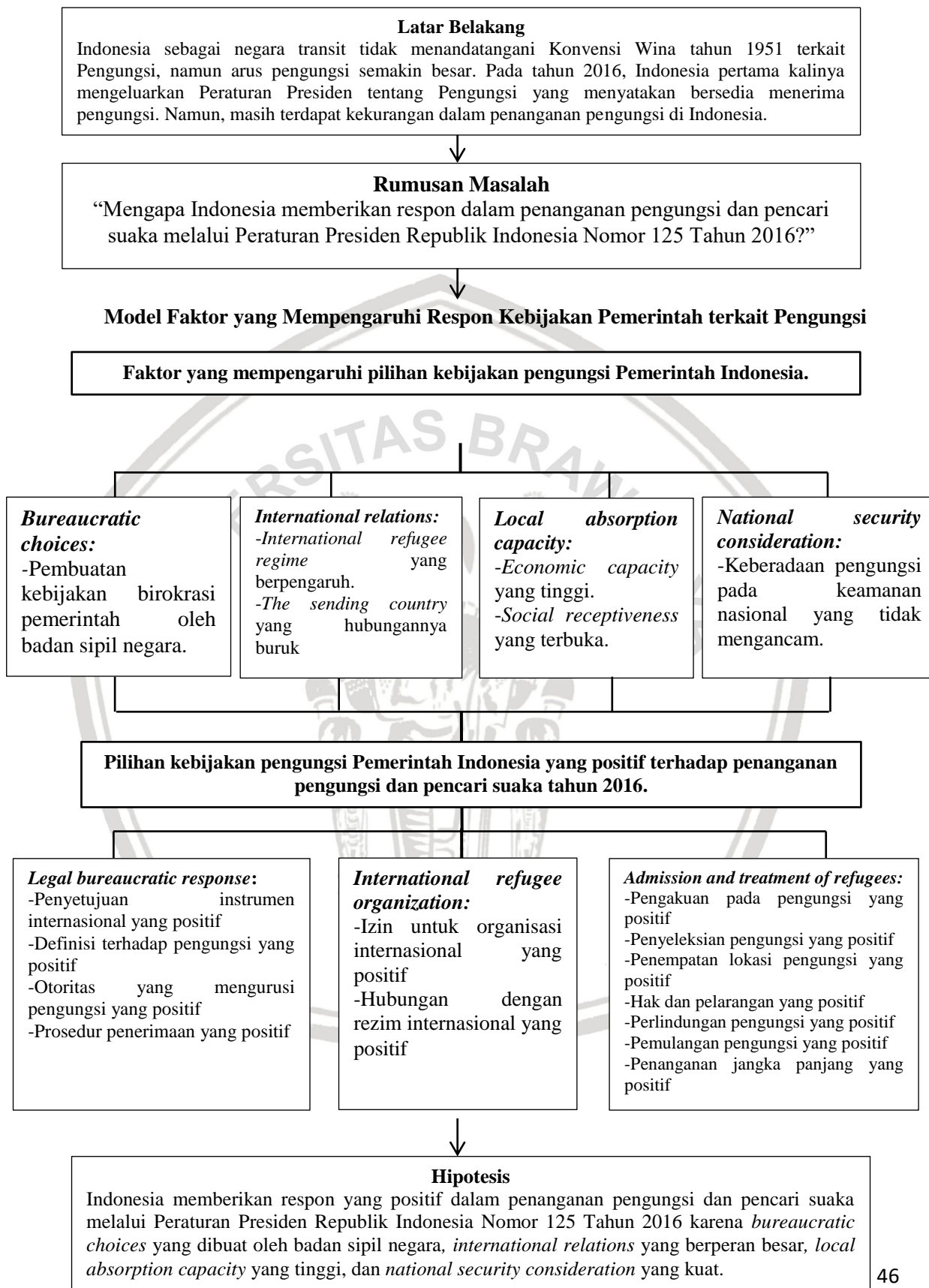
				suaka di Indonesia.
			3. Ada atau tidaknya ketersediaan lapangan pekerjaan di negara pengirim untuk pengungsi.	3. Ada atau tidaknya ketersediaan lapangan pekerjaan Indonesia yang mencukupi untuk pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia.
			4. Ada atau tidaknya fasilitas infrastruktur yang memadai di negara penerima.	4. Ada atau tidaknya fasilitas infrastruktur yang memadai di Indonesia.
		 <p>2. <i>Social receptiveness</i></p>	1. Adanya kesamaan atau perbedaan agama, budaya atau sejarah antara negara pengirim dengan pengungsi.	1. Adanya kesamaan atau perbedaan agama, budaya, atau sejarah antara Indonesia dengan para pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia.
			2. Terdapat kesamaan atau perbedaan etnis dan kekerabatan antara pengungsi dengan negara penerima.	2. Terdapat kesamaan atau perbedaan etnis dan kekerabatan antara para pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia dengan masyarakat Indonesia.
			3. Adanya persamaan atau perbedaan pengalaman historis negara penerima dengan pengungsi.	3. Adanya persamaan atau perbedaan pengalaman historis terkait persekusi Indonesia dengan para pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia.
			4. Keyakinan negara penerima terhadap pengungsi sebagai warga yang butuh pertolongan atau pesaing.	4. Keyakinan Indonesia terhadap para pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia sebagai warga yang butuh pertolongan atau pesaing ekonomi.

	4. <i>National security consideration</i>	1. Keberadaan pengungsi pada keamanan nasional	1. Pemerintah negara pengirim melihat ada atau tidaknya hubungan pengungsi dengan ancaman eksternal negara.	1. Pemerintah Indonesia melihat ada atau tidaknya hubungan pengungsi dan pencari suaka dengan ancaman eksternal Indonesia.
			2. Mampu atau tidaknya pemerintah negara pengirim dalam melindungi rezim pemerintahan dari ancaman domestik.	2. Mampu atau tidaknya pemerintah Indonesia dalam melindungi rezim pemerintahan dari ancaman domestik.
			3. Mampu atau tidaknya pemerintah negara pengirim dalam menyeimbangkan kebutuhan primer masyarakat dengan sumber daya alam yang ada.	3. Mampu atau tidaknya pemerintah Indonesia menyeimbangkan kebutuhan primer masyarakat Indonesia dengan sumber daya alam yang ada di Indonesia.
Pilihan Kebijakan Pengungsi	1. <i>Legal Bureaucratic Response</i>	1. Penyetujuan instrumen internasional.	1. Negara penerima menyetujui atau tidaknya instrumen internasional dalam penanganan pengungsi.	1. Indonesia menyetujui atau tidak instrumen internasional dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka dalam prosedur ataupun pembuatan kebijakan.
		2. Definisi terhadap pengungsi.	2. Negara mendefinisikan pengungsi sebagai 'pengungsi' atau 'alien'.	2. Indonesia mendefinisikan pengungsi dan pencari suaka sebagai 'pengungsi' dan 'pencari suaka' atau 'alien'
		3. Otoritas yang mengurus pengungsi.	3. Pengungsi ditangani oleh otoritas terpisah dari badan lainnya atau	3. Pengungsi dan pencari suaka ditangani oleh otoritas terpisah dari badan lainnya atau ditangani

			ditangani oleh militer di negara penerima.	oleh militer di Indonesia.
		4. Prosedur di negara penerima.	4. Ada atau tidaknya prosedur yang layak di negara penerima.	4. Ada atau tidaknya prosedur penerimaan pengungsi yang layak berdasarkan Undang-Undang di Indonesia.
	2. <i>International Refugee Organization</i>	1. Izin untuk organisasi internasional.	1. Ada atau tidaknya izin dari negara penerima untuk organisasi internasional masuk ke negaranya.	1. Ada atau tidaknya izin dari Indonesia untuk organisasi internasional masuk ke negaranya.
		2. Hubungan dengan organisasi internasional.	2. Ada atau tidaknya kerjasama negara penerima dengan organisasi internasional dalam menangani pengungsi.	2. Ada atau tidaknya kerjasama Indonesia dengan organisasi internasional dalam menangani pengungsi dan pencari suka secara prosedur atau pembuatan kebijakan.
	3. <i>Admission and Treatment of Refugees</i>	1. Pengakuan negara pada pengungsi.	1. Ada atau tidaknya pengakuan dari negara penerima terkait pengungsi negara penerima.	1. Ada atau tidaknya pengakuan dari Pemerintah Indonesia terkait pengungsi dan pencari suka di wilayah perbatasan Indonesia.
		2. Penyeleksian pengungsi yang datang.	2. Ada atau tidaknya penyeleksian oleh negara penerima bagi pengungsi yang datang yang sesuai dengan prosedur UNHCR.	2. Ada atau tidaknya penyeleksian oleh Pemerintah Indonesia bagi pengungsi dan pencari suka yang datang ke Indonesia sesuai dengan prosedur UNHCR.
		3. Penempatan lokasi pengungsi.	3. Pengungsi diperbolehkan atau tidak diperbolehkan memilih lokasi tempat tinggal di negara penerima.	3. Pengungsi dan pencari suka diperbolehkan atau tidak diperbolehkan memilih lokasi tempat tinggal diluar tempat penampungan di Indonesia.
		4. Hak dan pelanggaran	4. Negara penerima lebih	4. Indonesia lebih mengedepankan hak

		pengungsi.	mengedepankan hak atau pelarangan pada pengungsi.	atau pelarangan pada pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia.
		5. Perlindungan pengungsi.	5. Negara penerima cenderung lebih melindungi atau memberikan kekerasan kepada pengungsi.	5. Indonesia cenderung lebih melindungi atau memberikan kekerasan kepada pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia.
		6. Pemulangan pengungsi.	6. Adanya pemulangan pengungsi secara sukarela atau dipaksa oleh negara penerima.	6. Ada pemulangan pengungsi dan pencari suaka secara sukarela atau dipaksa oleh Pemerintah Indonesia.
		7. Penanganan jangka panjang pengungsi.	7. Ada atau tidaknya kecenderungan pengungsi untuk menetap di negara penerima.	7. Ada atau tidaknya kecenderungan pengungsi dan pencari suaka untuk menetap secara permanen di Indonesia.

2.4 Alur Pemikiran



2.5 Hipotesis

Berdasarkan model yang penulis gunakan, Indonesia memberikan respon yang positif dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 karena *bureaucratic choices* yang dibuat oleh badan sipil negara, *international relations* yang berperan besar, *local absorption capacity* yang tinggi, dan *national security consideration* yang kuat.



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang berjudul “Respon Indonesia dalam Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka Melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016” digunakan adalah dengan menggunakan penelitian kualitatif yang bersifat eksplanatif. Alasan menggunakan penelitian eksplanatif karena penulis melakukan penelitian yang menghasilkan pembahasan sebab-akibat, dengan akan menjelaskan seperti apakah respon yang diberikan Pemerintah Indonesia melalui kebijakannya dan apa saja faktor yang mempengaruhi respon berupa kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi dan pencari suaka pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

3.2 Ruang Lingkup Penelitian

Dalam proses penelitian, ruang lingkup penelitian ini berfokus pada menjelaskan seperti apakah respon yang diberikan Pemerintah Indonesia dan faktor apa saja yang mempengaruhi terbuatnya kebijakan Pemerintah Indonesia dalam isu pengungsi dan pencari suaka melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah melalui studi pustaka dan wawancara. Teknik wawancara dalam penelitian ini dilakukan secara tatap muka. Sedangkan metode studi pustaka dalam penelitian dilakukan secara tertulis. Metode studi pustaka dalam penelitian dilakukan secara tertulis. Sumber tertulis dapat berupa buku, jurnal, media cetak maupun elektronik, artikel, *website* resmi pemerintah yang mampu memberikan data terkait faktor yang berpengaruh pada pembuatan kebijakan Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi dan pencari suaka.

3.4 Teknik Analisis

Data dalam penelitian ini akan diolah secara kualitatif. Analisa data akan dilakukan dengan cara mereduksi data yaitu data-data kasar terkait dengan isu yang diteliti dalam penelitian ini digolongkan, ditajamkan, dan diatur sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan di akhir penelitian. Sedangkan untuk data yang pada umumnya berbentuk angka nantinya akan dijelaskan dengan bantuan grafik dan tabel.

3.5 Sistematika Penulisan

1. Bab I Pendahuluan

Bab ini berisikan pendahuluan yang merupakan latar belakang penelitian yang menjelaskan bagaimana Pemerintah Indonesia memiliki hubungan dengan pengungsi dan pada akhirnya mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

2. Bab II Kerangka Pemikiran

Bab ini menjelaskan teori yang dipakai oleh penulis yaitu *Factors Influencing the Policy Responses of Host Government to Mass Refugee Influx* oleh Karen Jacobsen beserta alur pemikiran dan hipotesis penulis.

3. Bab III Metode Penelitian

Bab ini berisikan langkah-langkah analisa penulis dalam melakukan penelitian secara ilmiah.

4. Bab IV Pilihan Kebijakan Pemerintah Indonesia Pada Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri

Bab ini berisikan analisis data terkait respon pemerintah Indonesia dalam kebijakannya melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

5. Bab V Faktor Yang Mempengaruhi Pilihan Kebijakan Pemerintah Indonesia Pada Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri

Bab ini menjelaskan analisis data mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan Pemerintah Indonesia terkait pengungsi dan pencari suaka yang ada di Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

6. Bab VI Penutup

Berisi kesimpulan atas jawaban dari rumusan masalah berdasarkan hasil analisa data dan pembahasan yang telah dilakukan pada bab sebelumnya.

BAB IV

PILIHAN KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA PADA PENANGANAN PENGUNGSI DARI LUAR NEGERI

Sebelum memasuki faktor-faktor apa yang mempengaruhi respon kebijakan yang ada, perlu diketahui terlebih dahulu respon yang ada seperti apa. Untuk mengetahui respon suatu negara yang terbentuk, perlu dilihat dengan mengukur variabel dependen ‘Pilihan Kebijakan Negara Penerima’ atau yang dapat diartikan dengan ‘Pilihan Kebijakan Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri’. Pilihan kebijakan ini nantinya akan memperlihatkan kita apakah Indonesia memiliki respon yang positif atau negatif pada kebijakannya. Setelah kita mengetahui responnya seperti apa, baru kita dapat mengidentifikasi faktor-faktor yang melatarbelakanginya pada bab selanjutnya. Dalam melihat respon yang diberikam, terdapat 3 sub-variabel utama yaitu ‘*Legal Bureaucratic Response* Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri’, ‘Keterlibatan Organisasi Pengungsi Internasional di Indonesia’, dan ‘Penerimaan dan Perlakuan Pemerintah Indonesia terhadap Pengungsi dari Luar Negeri’. Berikut penjelasan secara rinci ketiga sub-variabel tersebut,

4.1 *Legal Bureaucratic Response* Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Dalam melakukan penanganan terkait pengungsi dari luar negeri, Pemerintah Indonesia harus menentukan respon seperti apa yang akan diberikan kepada

pengungsi tersebut ketika arus pengungsi memasuki Indonesia. Ketika adanya aturan yang jelas, Pemerintah Indonesia akan memiliki satu suara dalam menangani pengungsi. Selain itu juga memperjelas aturan secara teknis dan substantif. Berikut adalah pengukuran parameter yang menghasilkan seperti apa respon Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi dari sisi otoritas pemerintahannya.

4.1.1 Penyetujuan Pemerintah Indonesia terhadap Instrumen Internasional pada Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Pada penanganan pengungsi dari luar negeri, Pemerintah Indonesia harus memiliki landasan hukum untuk menangani arus pengungsi yang datang. Tidak hanya dalam aturan domestik, namun Pemerintah Indonesia juga harus menyetujui aturan atau instrumen internasional yang menandakan bahwa Indonesia mengikuti kebiasaan-kebiasaan internasional melalui instrumen tersebut. Hal ini dapat memperlihatkan seperti apa respon Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi yang datang. Walaupun Pemerintah Indonesia tidak menandatangani *United Nations Convention 1951 Relating to the Status of Refugee and the 1967 Protocol*, namun Pemerintah Indonesia meratifikasi konvensi atau kovenan lainnya yang memiliki nilai-nilai yang mengandung perlindungan dan penanganan pengungsi. Lima instrumen internasional tersebut adalah *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, *Universal Declaration of Human Rights*, *International Covenant on Civil and Political Rights*, *Convention on the Rights of the Child*, dan *Convention on the Elimination of Discrimination Against Women*.

Indonesia meratifikasi *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* sejak tanggal 28 Oktober 1998.¹ Menurut hasil wawancara penulis dengan Pragusdiniyanto Prakasa Soemantri, Pejabat Fungsional Diplomat Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri RI,² dengan Indonesia sudah meratifikasi *Convention against Torture* tersebut, sudah mengilhami nilai utama dalam penanganan pengungsi. Hal ini karena adanya Pasal 3 Ayat 1 yang berisikan,

*“No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.”*³

Ayat ini diartikan bahwa bagi negara yang menandatangani konvensi ini, tidak boleh mengembalikan atau mengusir seseorang ke negara lain ketika seseorang tersebut berada dalam bahaya penyiksaan.⁴ Hal ini memiliki nilai yang sama dengan nilai *non-refoulement* yang diartikan bahwa negara penerima tidak boleh mengembalikan atau mengusir pengungsi yang datang ke tempat dimana ia merasa terancam.⁵

Selain itu, Indonesia juga mengakui *Universal Declaration of Human Rights* atau Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) tahun 1948 yang selanjutnya diadopsi melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun

¹ United Nations, “Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment”, diakses di https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en, pada 18 Mei 2018

² Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

³ United Nations, “Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment” (New York) 1-2

⁴ *Ibid*

⁵ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “convention and protocol relating to the status of refugees” (Jenewa) 3.

1999 tentang Hak Asasi Manusia.⁶ Dengan pengakuan deklarasi ini, Indonesia mengakui bahwa para pengungsi memiliki kebebasan dan bebas dari penganiayaan, hal ini tertuang pada Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Pasal 14 Ayat 1 yaitu,⁷

“Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.”

Ayat ini diartikan bahwa setiap orang boleh mendapatkan perlindungan ketika mereka dianiaya, oleh karena itu, Indonesia harus menerima para pengungsi yang datang karena alasan ketakutan atas penganiayaan. Selain itu, Indonesia juga menyetujui instrumen internasional lainnya yaitu *International Covenant on Civil and Political Rights* atau yang dapat diartikan sebagai Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.⁸ Indonesia menyetujui perjanjian tersebut mulai tanggal 23 Februari 2006.⁹ Terdapat pasal-pasal yang juga mendukung perlindungan seseorang dan tidak boleh untuk diusir dari negaranya dan memiliki kebebasan untuk bergerak ataupun meninggalkan negara manapun termasuk negaranya sendiri. Pernyataan tersebut berada pada Pasal 12 Ayat 1 & 2 dan Pasal 13 yang berbunyi berbunyi,¹⁰

Pasal 12 Ayat 1:

“Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.”

⁶ Presiden Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia”.

⁷ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit., Hal 27

⁸ *Ibid*

⁹ United Nations, “International Covenant on Civil and Political Rights”, diakses di https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en, pada 18 Mei 2018.

¹⁰ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit.

Pasal 12 Ayat 2:

“Everyone shall be free to leave any country, including his own.”

Pasal 13:

“An alien lawfully in the territory of a State Party to the present Covenant may be expelled therefrom only in pursuance of a decision reached in accordance with law and shall, except where compelling reasons of national security otherwise require, be allowed to submit the reasons against his expulsion and to have his case reviewed by, and be represented for the purpose before, the competent authority or a person or persons especially designated by the competent authority.”

Selain itu, Pemerintah Indonesia juga menyetujui *International Covenant on Civil and Political Rights* atau yang diartikan sebagai Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik sebagai landasan penanganan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia.¹¹ Pada Kovenan ini, terdapat beberapa ayat yang harus dipatuhi Indonesia yaitu Pasal 12 Ayat 1 yang berbunyi,¹²

“Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.”

Ayat ini menyatakan bahwa setiap warga didalam suatu negara secara sah untuk memiliki kebebasan bergerak dan juga memilih tempat tinggal.¹³ Selain itu juga terdapat Pasal 12 Ayat 2 yang menyatakan bahwa berhak untuk meninggalkan negara manapun termasuk negaranya sendiri, ayat tersebut berbunyi,¹⁴

“Everyone shall be free to leave any country, including his own.”

¹¹ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit, hal. 27.

¹² United Nations, “International Covenant on Civil and Political Rights” (1966). hal 176

¹³ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, loc.cit.

¹⁴ United Nations, loc.cit.

Negara yang menyetujui Konvenan ini juga tidak boleh mengusir orang asing yang berada di wilayahnya tanpa ada putusan hukum, kecuali adanya alasan kuat terkait keamanan internasional negara tersebut,¹⁵ yang berbunyi,¹⁶

“An alien lawfully in the territory of a State Party to the present Covenant may be expelled therefrom only in pursuance of a decision reached in accordance with law and shall, except where compelling reasons of national security otherwise require, be allowed to submit the reasons against his expulsion and to have his case reviewed by, and be represented for the purpose before, the competent authority or a person or persons especially designated by the competent authority.”

Lalu, Indonesia juga menandatangani *Convention on the Rights of the Child* (CRC) atau Konvensi tentang Hak Anak dengan beberapa ayat yang sesuai dengan isu penanganan pengungsi dan pencari suaka.¹⁷ Indonesia sudah meratifikasi konvensi ini sejak 5 September 1990.¹⁸ Terdapat Pasal 22 Ayat 1 yang dijadikan Indonesia sebagai landasan internasional dalam penanganan pengungsi, yang berbunyi,¹⁹

“States Parties shall take appropriate measures to ensure that a child who is seeking refugee status or who is considered a refugee in accordance with applicable international or domestic law and procedures shall, whether unaccompanied or accompanied by his or her parents or by any other person, receive appropriate protection and humanitarian assistance in the enjoyment of applicable rights set forth in the present Convention and in other international human rights or humanitarian instruments to which the said States are Parties.”

¹⁵ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, loc.cit.

¹⁶ United Nations, loc.cit.

¹⁷ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, loc.cit. hal 28

¹⁸ United Nations, “Convention on the Rights of the Child”, diakses di https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en, pada 23 Juni 2018

¹⁹ United Nations, “Convention on the Rights of the Child” (New York:1989) 9.

Ayat ini mengatakan bahwa negara yang menandatangani konvensi ini harus menerima anak yang mencari suaka untuk dijadikan pengungsi di negaranya, juga untuk bekerjasama dengan organisasi internasional juga Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam penanganannya dan harus adanya kesetaraan perlindungan pada tiap anak, baik yang bersama dengan orangtuanya atau tidak.²⁰

Terakhir, terdapat konvensi yang juga menjadi landasan bagi Indonesia dalam penanganan pengungsi yaitu *Convention on the Elimination of Discrimination Against Women* (CEDAW) atau diartikan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.²¹ Terdapat ayat yang mengatur bahwa negara wajib untuk memberikan kesetaraan hak bagi laki-laki dan perempuan yang berkenaan dengan mobilitas manusia dan kebebasan untuk memilih tempat tinggal dan domisilinya,²² yaitu Pasal 15 Ayat 4 yang berbunyi,²³

“States Parties shall accord to men and women the same rights with regard to the law relating to the movement of persons and the freedom to choose their residence and domicile.”

Dengan meratifikasi lima instrumen internasional ini, menandakan bahwa Indonesia menyetujui instrumen internasional dalam penanganan pengungsi yang datang ke Indonesia. Seperti yang telah dijabarkan oleh Jacobsen, ketika negara penerima menyetujui instrumen internasional dalam penanganan pengungsi, negara penerima memberikan respon yang positif dan sebaliknya ketika negara penerima

²⁰ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, loc.cit.

²¹ *Ibid*

²² *Ibid*

²³ United Nations, “Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women” (New York: 1981).

tidak menyetujui instrumen internasional apapun, akan memberikan respon yang negatif.²⁴

Walaupun kelima instrumen internasional ini tidak secara spesifik untuk penanganan pengungsi, Pemerintah Indonesia menggunakan kelima instrumen internasional sebagai landasan hukum ketika kedatangan arus pengungsi dari luar negeri. Karena Indonesia tidak menandatangani Konvensi tentang Pengungsi, Indonesia tetap melakukan nilai utama terkait perlindungan pengungsi melalui kelima instrumen ini yang didalamnya terdapat nilai-nilai untuk perlindungan pengungsi.

Konvensi Menentang Penyiksaan yang menekankan negara untuk tidak memulangkan secara paksa para pengungsi yang tertuang pada nilai *non-refoulement*, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) yang menyetarakan perlakuan semua pengungsi baik laki-laki atau perempuan sehingga menganut nilai *non-discrimination*, Konvensi tentang Hak Anak yang menekankan untuk melindungi *vulnerable people* pada pengungsi yaitu anak-anak, Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik yang mengharuskan menerima dan mengakui pengungsi yang datang untuk mencari perlindungan, dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang menekankan negara untuk bersedia melindungi pengungsi yang datang. Sehingga, hal ini menandakan bahwa Indonesia memiliki respon yang positif karena Indonesia menyetujui beberapa instrumen internasional dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia.

²⁴ Jacobsen, op.cit., hal. 658-660

4.1.2 Definisi Pemerintah Indonesia terhadap Pengungsi dari Luar Negeri

Dalam menangani pengungsi, negara penerima harus menentukan seperti apakah pengungsi dimata negara penerima tersebut. Ketika negara penerima sudah mendefinisikan pengungsi yang datang ke negara mereka, dapat diketahui seperti apa respon negara penerima dalam menangani pengungsi. Pada penanganan pengungsi, Indonesia sebagai negara penerima pengungsi mendefinisikan pengungsi melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri. Definisi tersebut ada pada Bab 1 Pasal 1 yaitu,

“Pengungsi dari Luar Negeri yang selanjutnya disebut Pengungsi adalah orang asing yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia disebabkan karena ketakutan yang beralasan akan persekusi dengan alasan ras, suku, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, dan pendapat politik yang berbeda serta tidak menginginkan perlindungan dari negara asalnya dan/atau telah mendapatkan status pencari suaka atau status pengungsi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia.”²⁵

Pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, dijelaskan bahwa Pemerintah Indonesia sebagai negara penerima pengungsi mendefinisikan pengungsi sebagai pengungsi yang diartikan sebagai orang yang membutuhkan perlindungan Republik Indonesia karena ketakutan yang beralasan, berupa ketakutan persekusi dengan alasan ras, suku, agama, kebangsaan, keanggotaan politik atau sosial.²⁶ Definisi ini memiliki definisi yang sama dengan UNHCR, yaitu orang yang

²⁵ Presiden Republik Indonesia, op.cit. hal 2

²⁶ *Ibid*

melarikan diri karena persekusi atau konflik.²⁷ Hal ini menandakan bahwa Indonesia memiliki kesamaan definisi dengan organisasi internasional yang juga definisi tersebut digunakan secara universal di kebiasaan internasional. Hal ini juga dapat menandakan bahwa Indonesia memiliki pandangan yang sama mengenai pengungsi dengan rezim internasional dan hal ini juga dapat memberikan pertanda mengarah kemana bentuk penanganan pengungsi di Indonesia.

Seperti yang juga dijabarkan oleh Jacobsen, bahwa pemerintah negara penerima yang memberikan respon yang positif adalah yang mendefinisikan pengungsi dan pencari suaka sebagai 'pengungsi', sebaliknya ketika pemerintah negara penerima mendefinisikan diluar penamaan 'pengungsi' seperti contohnya 'alien' menandakan bahwa pemerintah negara penerima tersebut memberikan respon negatif.²⁸ Ketika Indonesia mendefinisikan arus pengungsi sebagai pengungsi dari luar negeri atau secara singkat disebut 'pengungsi', hal ini diartikan bahwa Indonesia memiliki respon yang positif dalam menangani pengungsi dalam konteks definisi untuk pengungsi itu sendiri di negara penerima atau Indonesia. Hal ini dianggap positif karena Indonesia menganggap pengungsi yang datang sebagai orang yang butuh pertolongan, bukan sebagai ancaman ataupun 'alien', sehingga hal ini akan mempengaruhi sikap Indonesia selanjutnya dalam menangani pengungsi baik teknis ataupun substantif yang juga akan menjadi positif selanjutnya.

²⁷ United Nations High Commissioner for Refugees, "Refugees", diakses di <http://www.unhcr.org/refugees.html>, pada 21 Mei 2018

²⁸ Jacobsen, op.cit., hal. 658-660.

4.1.3 Otoritas yang Mengurusi Pengungsi di Indonesia

Pada konteks otoritas yang menangani pengungsi, perlu dilihat siapa atau badan mana yang menangani pengungsi khususnya pada konteks teknis yaitu yang menangani pengungsi di lapangan. Hal ini perlu dilihat apakah pengungsi diurus oleh otoritas atau birokrasi khusus atau ditangani oleh militer. Karena otoritas atau birokrasi yang menangani akan memperlihatkan apakah respon negara penerima tersebut positif atau negatif terhadap arus pengungsi yang datang. Indonesia, sebagai negara penerima pengungsi dari luar negeri, memiliki lebih dari satu otoritas atau badan pemerintah yang menangani pengungsi. Otoritas yang menangani pengungsi ini terbagi menjadi empat koordinasi, yaitu saat penemuan, penampungan, pengamanan, dan pengawasan keimigrasian.²⁹ Para otoritas Pemerintah Indonesia ini dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia (Polhukam), yang selanjutnya membentuk *desk* Penanganan Pengungsi Luar Negeri dan Perdagangan Manusia (P2LNPM).³⁰ *Desk* P2LNPM inilah yang menjadi badan utama yang memberikan koordinasi dan arahan kepada para otoritas-otoritas lainnya yang juga diiringi dengan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.³¹

Pada koordinasi penemuan, otoritas utama yang menangani pengungsi adalah Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas) yang selanjutnya berkoordinasi dengan Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), Kementerian Perhubungan Republik Indonesia (Kemenhub), dan

²⁹ Presiden Republik Indonesia, op.cit.

³⁰ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

³¹ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

Kementerian lainnya yang bertugas di perairan.³² Selain itu juga, dalam konteks penemuan, otoritas-otoritas tersebut menghubungi Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (Kemlu) untuk melakukan koordinasi dengan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan *International Organisation for Migration* (IOM) untuk melakukan tahap selanjutnya yaitu pendataan, penyeleksian dan penampungan pengungsi.³³

Pada Koordinasi penampungan, otoritas utama yang menangani pengungsi adalah Direktorat Jenderal Imigrasi, khususnya bagian Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim), yang nantinya berkordinasi dengan Pemerintah Daerah atau Kota setempat, sesuai dengan daerah pengungsi tersebut ditemukan.³⁴ Pada koordinasi pengamanan, otoritas utama yang menangani adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang nantinya berkordinasi dengan instansi terkait penemuan dan penampungan, juga masyarakat setempat.³⁵ Pada koordinasi pengawasan keimigrasian, otoritas utama yang bertanggung jawab adalah Direktorat Jenderal Imigrasi, khususnya yang bertugas pada bagian Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim).³⁶

Pada koordinasi penemuan, otoritas yang menangani adalah para penjaga keamanan perbatasan Indonesia. Sehingga, hal ini menjadikan para otoritas ini memegang tanggung jawab untuk hal penemuan pengungsi karena. Para penjaga perbatasan ini tidak memiliki badan khusus untuk pengungsi, karena otoritas-otoritas

³² Presiden Republik Indonesia, op.cit.

³³ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

³⁴ Presiden Republik Indonesia, loc.cit.

³⁵ Presiden Republik Indonesia, op.cit.

³⁶ *Ibid*

ini memiliki tugas umum untuk pengamanan di perbatasan khususnya laut. Para otoritas ini dikerahkan karena melihat keadaan Indonesia yang kepulauan, sehingga Pemerintah Indonesia lebih mengedepankan keamanan perbatasan. Hal ini menjadi pertimbangan karena saat berada di perbatasan akan rawan dengan ancaman dari eksternal khususnya kejahatan transnasional seperti perdagangan dan penyelundupan manusia, pembajakan laut, penyelundupan barang terlarang, hingga aktivitas ilegal lainnya.³⁷ Hal ini memperlihatkan bahwa Indonesia, sebagai negara penerima pengungsi, juga masih tetap mengedepankan keamanan negaranya dengan memberikan tanggung jawab pada otoritas yang mengurus keamanan di perbatasan.

Selanjutnya, pada konteks penampungan, para otoritas yang menangani pengungsi adalah badan yang mengurus bagian imigrasi, atau bagian yang mengurus aktivitas keluar masuknya orang yang melewati ataupun masuk dan keluar dari Indonesia yang juga berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah karena pemerintah daerah memiliki kewenangan atas lokasi penempatan pengungsi di daerahnya. Selain itu juga, pemerintah butuh melakukan pendataan sebelum penampungan, dan juga karena Direktorat Jenderal Imigrasi memiliki tempat penampungan sementara yaitu Rudenim. Pada koordinasi penampungan juga tidak memiliki badan khusus. Pada urusan pengamanan, pengungsi diurus oleh Polri karena pengungsi sudah berada di wilayah nasional Indonesia oleh karena itu butuh dijaganya keamanan dalam negeri, sesuai dengan Misi Polri dalam menjaga keamanan dalam negeri.³⁸

³⁷ James N Mitchell, "Transnational Organised Crime In Indonesia – The Need For International Cooperation" *Contemporary Indigeneous and Constitutional Issues*.

³⁸ Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), "Visi dan Misi Polri", diakses di <https://www.polri.go.id/tentang-visimisi.php>, pada 21 Mei 2018.

Dalam pengawasan keimigrasian, hal ini tentu diurus oleh Direktorat Imigrasi yang khususnya ditangani oleh petugas di Rudenim. Hal ini untuk terjaganya pendataan dan pengawasan pada aktivitas keluar masuknya imigran di Indonesia. Pada konteks otoritas yang mengurus pengungsi, Indonesia memiliki respon yang negatif karena pengungsi tersebut ditangani oleh badan atau kementerian yang sudah ada di Pemerintahan Indonesia khususnya Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia (Polhukam) dan juga adanya keikutsertaan militer walaupun hanya pada konteks penemuan. Hal ini menandakan bahwa Pemerintah Indonesia memiliki satu pusat komando dalam pertahanan khususnya di perbatasan yaitu dengan adanya otoritas pada bagian keamanan dan keimigrasian tersebut, juga Indonesia masih mengantisipasi adanya ancaman yang datang dari pengungsi, sehingga masih butuh badan-badan terkait untuk proses penanganannya.

Berdasarkan Jacobsen, Ia mengatakan bahwa ketika negara memberikan respon yang positif dapat dilihat dari otoritas yang menanganinya khusus dan terpisah, sehingga yang menanganinya bukan militer, sebaliknya ketika negara penerima memberikan respon yang negatif itu karena negara penerima menyerahkan pengungsi dan pencari suaka untuk ditangani oleh militer.³⁹ Sehingga, dapat dilihat bahwa dalam penanganan pengungsi, Indonesia memiliki banyak pihak otoritas untuk mengurus hal tersebut. Banyak pihak ini memiliki kordinator utama pada Polhukam melalui P2LNPM.

³⁹ Jacobsen, op.cit., hal. 658-660

P2LNPM ini bukanlah *desk* yang dibentuk oleh militer, dengan kata lain bahwa otoritas utama yang menangani pengungsi bukan datang dari pihak militer. Keberadaan P2LNPM ini juga memperjelas keseriusan Indonesia karena sudah memisahkan permasalahan pengungsi dan pencari suaka kepada *desk* khusus yang nantinya mengordinasikan prosedur penanganan pengungsi kepada Lembaga Kementerian lainnya. Sehingga, dapat dikatakan bahwa Indonesia memberikan respon yang positif terkait otoritas yang menanganinya. Hal ini karena terdapat *desk* khusus yang berasal dari Polhukam, bukan dari militer, yang dibentuk untuk memberikan koordinasi terpusat.

4.1.4 Prosedur Penerimaan Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia

Dalam menerima pengungsi, terdapat prosedur yang dijalankan oleh pengungsi yang diadakan oleh negara penerima. Prosedur penerimaan pengungsi ini menandakan apakah negara penerima memiliki prosedur yang jelas – khususnya sesuai dengan prosedur dari UNHCR – atau negara penerima tersebut tidak memiliki prosedur yang jelas.⁴⁰ Indonesia, sebagai negara penerima pengungsi, juga harus diidentifikasi apakah memiliki prosedur yang jelas atau tidak karena hal ini akan memperlihatkan respon Indonesia terhadap datangnya arus pengungsi ke negaranya. Indonesia sendiri memiliki prosedur yang sudah tertera di Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, yang terbagi menjadi empat bentuk prosedur. Empat bentuk

⁴⁰ Jacobsen, op.cit.

prosedur tersebut adalah saat penemuan, penampungan, pengamanan, dan pengawasan keimigrasian.⁴¹

Pada penemuan, prosedur tersebut dimulai saat para pengungsi datang dari jalur laut maupun darat. Saat pengungsi ditemukan di jalur laut, prosedur penemuan ini terjadi ketika pengungsi datang dan ditemukan oleh otoritas yang sudah dijelaskan di pembahasan sebelumnya yaitu TNI, Polri, Kemenhub, Bakalma, atau Kementerian Lembaga lainnya, lalu instansi tersebut melakukan kordinasi dengan Basarnas. Hal yang sama juga dengan masyarakat yang menemukan para pengungsi, segera melaporkan ke Basarnas. Nantinya, Basarnas yang memiliki kewenangan untuk melaporkan ke Kantor Imigrasi setempat bahwa terdapat pengungsi yang butuh ditolong.⁴² Pada saat sudah berada di Kantor Imigrasi, Petugas Imigrasi melakukan kordinasi dengan pihak Kemlu agar Kemlu nantinya menghubungi UNHCR dan IOM.⁴³ Kemlu menghubungi UNHCR untuk melakukan pendataan dan penyeleksian status pengungsi dan IOM untuk kordinasi terkait tempat tinggal para pengungsi. Selanjutnya, para pengungsi diterima di Rudenim untuk dilakukan pendataan keimigrasian dan penyeleksian status pengungsi.⁴⁴

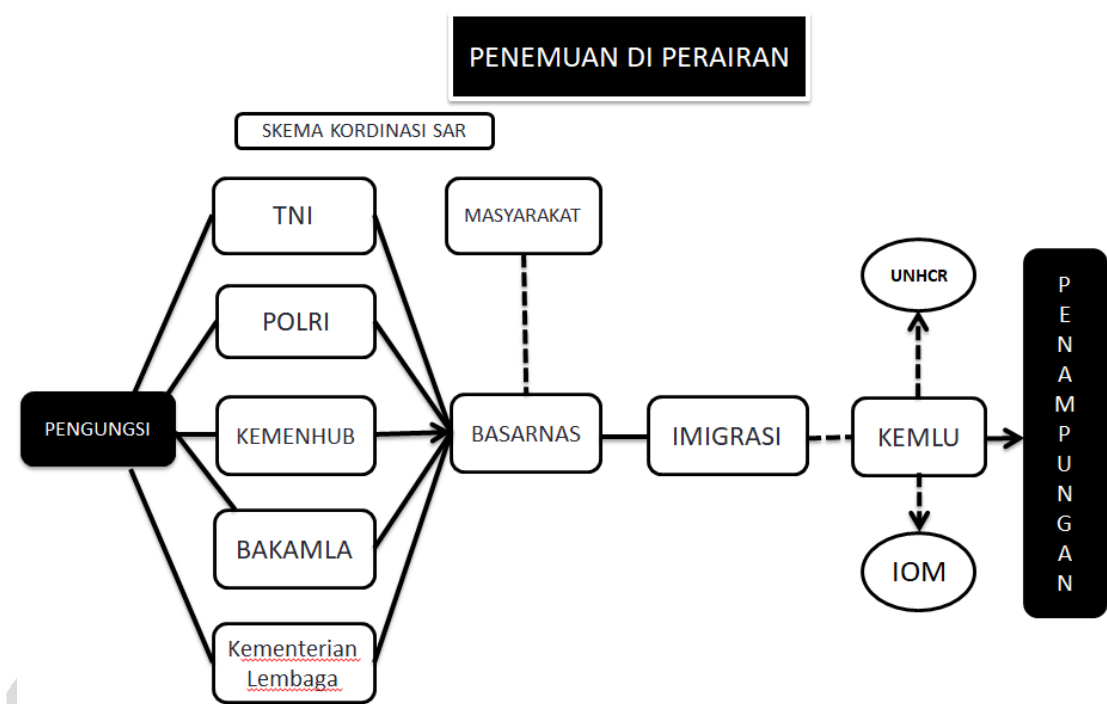
⁴¹ Presiden Republik Indonesia, op.cit.

⁴² *Ibid*

⁴³ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

⁴⁴ Presiden Republik Indonesia, loc.cit.

Gambar 1 Penemuan Pengungsi di Perairan



Sumber: Hasil Olahan Penulis

Pada penampungan, pengungsi ditempatkan sesuai dengan arahan Pemerintah Daerah yang sudah berkordinasi dengan Rudenim dan IOM.⁴⁵ Sebelum menuju tempat tinggal sementara atau penampunganya, para Pengungsi diharuskan mengikuti beberapa prosedur terkait pendataan keimigrasian oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dan proses penyeleksian status pengungsi oleh UNHCR. Setelah itu, para pengungsi dialokasikan ke tempat penampungan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah, yaitu Bupati atau Walikota, yang berupa fasilitas milik daerah.⁴⁶

⁴⁵ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

⁴⁶ *Ibid*

Pada pengamanan, yang berwenang adalah Polri. Polri melakukan pengamanan pada kordinasi penemuan dan penampungan. Instansi lain dan masyarakat yang menemukan pengungsi juga akan berkordinasi terkait keamanan dengan Polri. Hal ini bertujuan untuk menghindari kegiatan atau tindak kejahatan. Pengamanan oleh Polri secara spesifik bertujuan untuk menjaga para pengungsi untuk tetap berada di tempat penampungan, menjaga rasa aman di sekitar lingkungan tempat penampungan, membentuk dan menyosialisasikan aturan terkait kewajiban dan larangan bagi para pengungsi.⁴⁷ Pada pengawasan keimigrasian, Petugas Rudenim melakukan tugasnya saat pengungsi ditemukan, di tempat penampungan, diluar penampungan, diberangkatkan ke negara ketiga, pemulangan sukarela dan pendeportasian.⁴⁸ Hal yang dilakukan Petugas Rudenim adalah memeriksa kembali dokumen pengungsi dan pengambilan sidik jari dan foto, menulis berita acara terkait pemeriksaan dan pendapat pengungsi terkait penempatan di Rudenim, dan memberikan surat atau kartu identitas khusus untuk pengungsi yang diterbitkan oleh Kepala Rudenim selama 1 tahun dan dapat diperpanjang tiap tahunnya.⁴⁹

Dalam prosedur penerimaan pengungsi, Pemerintah Indonesia sebagai negara penerima pengungsi memiliki prosedur yang tetap beserta aturan yang ada sejak tahun 2016. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia memberikan respon positif dalam prosedur penerimaan pengungsi. Hal ini ditandai dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 yang memberikan kejelasan terkait kordinasi otoritas di lapangan dalam menangani dan menerima pengungsi. Walaupun

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ *Ibid*

Pemerintah Indonesia tidak memiliki badan khusus yang terpisah dari kementerian yang ada dalam menangani pengungsi, penetapan aturan dalam Peraturan Presiden tersebut sudah menandakan bahwa Indonesia memiliki aturan yang jelas dalam menangani pengungsi, sehingga hal tersebut menandakan Indonesia memberikan respon positif. Aturan-aturan ini muncul karena adanya tekanan dari eksternal yaitu keadaan global yang membuat Indonesia kedatangan pengungsi dengan jumlah yang semakin meningkat.

Hal ini dapat terlihat dari fenomena-fenomena global yang memaksa para pengungsi harus keluar dari negaranya dan membutuhkan perlindungan dan semakin meningkatnya jumlah para pengungsi, sehingga dibutuhkanlah aturan yang jelas untuk otoritas Indonesia, yang negaranya disinggahi oleh pengungsi dan pencari suaka, melakukan kordinasi. Sesuai dengan penjabaran Jacobsen yang mengatakan bahwa ketika negara memberikan respon positif, dilihat dari adanya prosedur yang layak dan peraturan yang jelas terkait penanganan pengungsi, sebaliknya ketika respon yang diberikan negatif, dilihat dari tidak adanya prosedur yang layak dan ketidakjelasan peraturan pada penanganan pengungsi.⁵⁰

Dari penjabaran prosedur diatas, menandakan bahwa Indonesia sudah memiliki prosedur yang layak dan aturan resmi yang jelas dari awal penemuan hingga perlindungan pengungsi. Hal ini menandakan bahwa Indonesia memiliki aturan yang layak karena sudah diatur sejak awal pemerintah menemukan pengungsi, hingga pengungsi diberikan tempat penampungan dan perlindungan. Hal ini juga sesuai dengan indikator yang menjelaskan Indonesia memberikan respon yang positif

⁵⁰ Jacobsen, op.cit., hal. 658-660

dengan memiliki prosedur yang layak dan tertera pada aturan tertulis Indonesia yaitu pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016.

4.2 Keterlibatan Organisasi Pengungsi Internasional di Indonesia

Sub-variabel ini menjelaskan bagaimana penerimaan pemerintah Indonesia terhadap organisasi internasional yang hendak masuk kedalam negara Indonesia untuk membantu menangani proses penerimaan dan penanganan pengungsi. Pada sub-variabel ini akan memperlihatkan seperti apakah penerimaan dan hubungan Indonesia dengan organisasi internasional tersebut sehingga akan memperlihatkan respon yang diberikan Indonesia pada penanganan pengungsi dan pencari suaka ini.

4.2.1 Izin dari Pemerintah Indonesia untuk Organisasi Internasional dalam Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Negara penerima pengungsi dalam penanganannya juga perlu memperhatikan apakah mengizinkan organisasi internasional untuk menangani pengungsi. Dalam konteks ini, perlu dilihat ada atau tidaknya pemberian izin dari negara penerima untuk organisasi internasional membantu penanganan pengungsi di negara tersebut. Hal ini akan memperlihatkan seperti apa respon negara penerima, apakah positif atau negatif. Menurut Jacobsen, negara penerima mengizinkan organisasi internasional untuk membantu menangani pengungsi menandakan bahwa respon negara adalah positif dan ketika negara penerima tidak mengizinkan organisasi internasional untuk membantu menangani pengungsi menandakan bahwa responnya adalah negatif.⁵¹

⁵¹ *Ibid*

Indonesia merupakan negara penerima pengungsi. Indonesia, dalam penanganannya, memberikan izin kepada organisasi internasional yaitu *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dan *International Organization for Migration* (IOM). Izin ini dinyatakan oleh Pemerintah Indonesia dalam Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Pasal 2 Ayat 1 & 2 yang berbunyi,⁵²

“(1) Penanganan Pengungsi dilakukan berdasarkan kerjasama antara pemerintah pusat dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dan/atau organisasi internasional.”

“(2) Organisasi internasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan organisasi internasional di bidang urusan migrasi atau di bidang kemanusiaan yang memiliki perjanjian dengan pemerintah pusat.”

Pada Ayat 1, dijelaskan bahwa terdapat kerjasama antara pemerintah pusat dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia yang diartikan dengan kerjasama Pemerintah Indonesia dengan UNHCR. Selain itu, pada Ayat 2 dijelaskan bahwa organisasi lainnya adalah organisasi internasional di bidang urusan migrasi atau kemanusiaan yang dimaksud adalah IOM.⁵³ Kedua organisasi internasional ini ikut membantu Pemerintah Indonesia pada konteks yang berbeda, sehingga peran kedua organisasi internasional ini dianggap perlu oleh Pemerintah Indonesia.

⁵² Presiden Republik Indonesia, op.cit.

⁵³ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

Seperti yang telah dijabarkan oleh Jacobsen, negara penerima memberikan respon yang positif ketika negara penerima memberikan izin kepada organisasi internasional untuk memberi bantuan pada isu pengungsi dan pencari suaka, sebaliknya ketika negara penerima memberikan respon yang negatif ketika negara penerima tidak mengizinkan organisasi internasional untuk membantu negara penerima dalam penanganan pengungsi.⁵⁴ Pemerintah Indonesia mengizinkan organisasi internasional dalam penanganan pengungsi dilihat dari aturan resmi Pemerintah Indonesia yang menyatakan keterlibatan Organisasi Internasional yaitu IOM dan UNHCR pada Peraturan Presiden pada Pasal 2 Ayat 2. Hal ini dapat diartikan bahwa Indonesia memberikan respon yang positif terhadap pemberian izin kepada organisasi internasional. Sehingga, adanya izin dari Pemerintah Indonesia kepada IOM dan UNHCR dalam membantu penanganan pengungsi dan pencari suaka membentuk kebijakan Indonesia yang positif. Hal ini nantinya akan mempengaruhi konteks lainnya dalam penanganan pengungsi baik penanganan di lapangan ataupun secara substansi dalam proses pengambilan kebijakan dalam penanganan pengungsi.

4.2.2 Hubungan Pemerintah Indonesia dengan Organisasi Internasional dalam Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri

Hubungan negara penerima dengan organisasi internasional adalah bagaimana keterlibatan organisasi internasional pada penanganan pengungsi di negara penerima. Hal ini bergantung pada negara penerima, apakah memberikan akses pada organisasi

⁵⁴ Jacobsen, op.cit., hal. 658-660

internasional atau justru membatasi dan melarang organisasi internasional tersebut. Keadaan ini nantinya akan memperlihatkan respon yang diberikan negara penerima apakah positif atau negatif. Indonesia, sebagai negara penerima, juga perlu diperhatikan antara hubungannya dengan organisasi internasional. Apakah Indonesia memberikan akses atau tidak.

Konteks hubungan antara Indonesia dan organisasi internasional ini berhubungan dengan konteks sebelumnya yaitu terkait perizinan Indonesia pada organisasi internasional. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa Indonesia memberikan izin kepada organisasi internasional yaitu UNHCR dan IOM dalam penanganan pengungsi. Indonesia juga memperbolehkan UNHCR dan IOM untuk membantu Pemerintah Indonesia dalam proses penanganan pengungsi dari penemuan hingga penampungan.⁵⁵ Hal ini tertuang pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Pasal 13 Ayat 3, ketika pengungsi ditemukan melalui jalur laut yaitu,⁵⁶

“Dalam hal hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat orang asing yang menyatakan diri sebagai Pengungsi, petugas Rumah Detensi Imigrasi berkoordinasi dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui kantor Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia.”

Ayat tersebut diartikan bahwa setelah Petugas Imigrasi melakukan proses pemeriksaan pengungsi, Imigrasi akan melakukan koordinasi dengan UNHCR untuk proses status pengungsi.⁵⁷ Selain itu, Pemerintah Indonesia juga memperbolehkan

⁵⁵ Hasil wawancara Pak Pragus

⁵⁶ Presiden Republik Indonesia, op.cit. hal 5-6

⁵⁷ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

UNHCR untuk menyeleksi pengungsi yang diperbolehkan mendapatkan status pengungsi atau tidak, hal ini tertuang pada Pasal 29 Ayat 1 yaitu,⁵⁸

“Pencari suaka yang permohonan status pengungsinya ditolak dan ditolak final oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia ditempatkan di Rumah Detensi Imigrasi untuk proses Pemulangan Sukarela atau deportasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selain itu, Pemerintah Indonesia memperbolehkan UNHCR untuk melakukan pengumpulan data dan informasi yang nantinya akan dilaporkan ke Pemerintah Indonesia pada Pasal 42 Ayat 1 yang berbunyi,⁵⁹

“Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri bekerja sama dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia dan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia menyampaikan data dan informasi Pengungsi kepada Menteri.”

Pemerintah Indonesia juga mengizinkan UNHCR dan IOM untuk menangani pemulangan sukarela pengungsi, yang tertuang pada Pasal 43 Ayat 3 yaitu,⁶⁰

“Dalam hal perwakilan negara asal Pengungsi tidak dapat memfasilitasi pemulangan, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia bekerja sama dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dan/atau organisasi internasional di bidang urusan migrasi untuk memfasilitasi pemulangan Pengungsi.”

⁵⁸ Presiden Republik Indonesia, loc.cit. hal 13

⁵⁹ Presiden Republik Indonesia, op.cit. hal 18

⁶⁰ Ibid, hal 19

Selain itu, Indonesia juga memberikan akses kepada IOM untuk memberikan fasilitas tempat penampungan kepada pengungsi, hal ini tertuang pada Pasal 26 Ayat 3 yang berbunyi,⁶¹

“Tempat penampungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat difasilitasi oleh organisasi internasional di Bidang urusan migrasi melalui kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia setelah berkoordinasi dengan Menteri.”

IOM juga diperbolehkan untuk memberikan fasilitas kebutuhan dasar, yang tertuang pada Pasal 26 Ayat 4 yang berbunyi,⁶²

“Fasilitasi oleh organisasi internasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berupa fasilitas kebutuhan dasar bagi Pengungsi di tempat penampungan.”

Fasilitas dasar yang dimaksud adalah air bersih, pemenuhan makan, minum dan pakaian, pelayanan kesehatan dan kebersihan, dan fasilitas ibadah.⁶³ Selain itu, IOM juga diberikan izin untuk menangani pemindahan pengungsi ke tempat penampungan lain untuk keperluan penyatuan keluarga, berobat ke rumah sakit dan penempatan ke negara ketiga.⁶⁴ Izin ini tertuang pada Pasal 28 Ayat 3 yang berbunyi,⁶⁵

“Pemindahan Pengungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat difasilitasi oleh organisasi internasional di bidang urusan migrasi setelah mendapat izin dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia melalui Kantor Imigrasi.”

⁶¹ Presiden Republik Indonesia, op.cit. hal 11

⁶² *Ibid*

⁶³ *Ibid*, hal 12

⁶⁴ *Ibid*, hal 13

⁶⁵ *Ibid*

Sesuai dengan penjabaran Jacobsen, ketika negara penerima memberikan respon yang positif, akan ditandai dengan negara penerima memberikan akses kepada organisasi internasional kepada pengungsi dan pencari suaka di *affected areas* tersebut dan melakukan kerjasama antar dua pihak tersebut, sebaliknya ketika negara penerima memberikan respon yang negatif akan ditandai dengan sulitnya kerjasama antar kedua pihak dan negara penerima tidak memperbolehkan organisasi internasional untuk diberikan akses kepada pengungsi dan pencari suaka.⁶⁶ Seperti yang sudah dijelaskan diatas, menandakan bahwa Pemerintah Indonesia memberikan izin kepada organisasi internasional yaitu UNHCR dan IOM dalam menangani pengungsi dari luar negeri di Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 pada Pasal 13 Ayat 3, Pasal 26 Ayat 3 dan 4, Pasal 28 Ayat 3, Pasal 29 Ayat 1, Pasal 42 Ayat 1, dan Pasal 43 ayat 3.

Dapat disimpulkan bahwa secara garis besar Pemerintah Indonesia bekerjasama dengan UNHCR dalam bentuk pendataan, penyeleksian, dan penetapan status juga pada *voluntary repatriation* dan *resettlement*, lalu pada IOM berupa pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi yang terdapat pada proses penemuan, penentuan status pengungsi dan penampungan. Oleh karena itu, dapat dilihat bahwa Indonesia memberikan respon yang positif dalam hubungannya dengan organisasi internasional karena keterlibatannya sudah diatur secara sah pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang penanganan pengungsi beserta perannya yang memperlihatkan bahwa IOM dan UNHCR diperbolehkan untuk memasuki *affected areas* untuk menangani pengungsi secara langsung.

⁶⁶ Jacobsen, op.cit., hal. 658-660

Pemerintah Indonesia memiliki hubungan yang baik dengan organisasi internasional khususnya IOM dan UNHCR karena peran kedua organisasi ini sangat penting dan dibutuhkan dalam penanganan pengungsi. Bantuan UNHCR dan IOM sangat penting karena Indonesia sendiri masih belum menandatangani Konvensi tentang Pengungsi, namun seiring berjalannya waktu, para pengungsi yang datang semakin banyak dan juga terlihat dari Pemerintah Indonesia mengupayakan untuk pengungsi mendapatkan perlindungannya, oleh karena itu Pemerintah Indonesia melakukan kerjasama dengan UNHCR untuk memberikan perlindungan-perlindungan tersebut.

Hal ini dapat berbeda jika Pemerintah Indonesia sudah melarang dan membatasi organisasi internasional karena hal ini akan memperlihatkan bahwa Pemerintah Indonesia tidak memiliki niatan untuk membantu para pengungsi. Namun, walaupun Pemerintah Indonesia tidak menandatangani Konvensi tentang Pengungsi, dengan Indonesia memberikan akses kepada organisasi internasional sudah menandakan bahwa Indonesia memang memiliki upaya untuk melindungi para pengungsi dari peniksaan. Selain itu, peran IOM dan UNHCR juga besar dalam penanganan pengungsi seperti penyeleksian, pendataan, pemberian status pengungsi, pemberian fasilitas dan pemulangan yang menandakan bahwa Pemerintah Indonesia juga sudah mempercayakan hal ini kepada IOM dan UNHCR.

4.3 Penerimaan dan Penanganan Pemerintah Indonesia terhadap Pengungsi dari Luar Negeri

Setelah melihat seperti apakah Pemerintah Indonesia pada konteks pemerintahan dan hubungan dengan organisasi internasional, untuk melihat respon juga perlu melihat seperti apa penerimaan dan perlakuan negara penerima, Pemerintah Indonesia, terhadap pengungsi dan pencari suaka yang ada di negaranya. Hal ini sangat penting karena selain melihat apakah negara mau menerima pengungsi, namun perlakuan yang diberikan juga menjadi tolak ukur dalam melihat respon yang diberikan. Sehingga, hal ini akan menunjukkan bahwa negara penerima tidak sembarangan hanya menerima, namun juga memiliki tanggung jawab untuk memperlakukan pengungsi dengan layak. Berikut penjelasan yang diturunkan melalui parameter.

4.3.1 Pengakuan Pemerintah Indonesia pada Pengungsi dari Luar Negeri

Dalam konteks penerimaan pengungsi, perlu dilihat sikap negara penerima ketika pertama kali menangani pengungsi yaitu saat pengungsi datang ke perbatasannya. Hal ini yang akan pertama kali menentukan respon negara penerima apakah positif atau negatif dari bagaimana otoritas negara penerima bersedia menerima atau menolak pengungsi. Ketika negara penerima memberikan respon yang positif, itu ditandai dengan pemerintah negara penerima mengakui pengungsi yang datang di perbatasan, sebaliknya ketika pemerintah negara penerima tidak mengakui pengungsi di perbatasan menandakan bahwa pemerintah negara penerima tersebut

memberikan respon yang negatif.⁶⁷ Pada konteks Indonesia sebagai negara penerima arus pengungsi, Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 telah menyatakan untuk menerima pengungsi yang berada di perbatasan. Hal ini tertuang pada Bab 2 Pasal 5 yaitu,

*“Penemuan Pengungsi dalam keadaan darurat di perairan wilayah Indonesia dikoordinasikan dan dilaksanakan oleh lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan.”*⁶⁸

Dengan adanya pasal ini, menandakan bahwa Indonesia mengakui para pengungsi yang datang dengan tujuan butuh pertolongan Indonesia. Hal ini dapat dilihat karena Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 secara tegas sudah memberikan wewenang kepada otoritasnya untuk melakukan koordinasi dalam penanganan pengungsi ketika mereka menemukan para pengungsi tersebut di laut lepas untuk menerima pengungsi yang datang. Otoritas yang menangani hal tersebut juga sudah dijelaskan pada pasal lain yaitu Pasal 6 yang berisikan,

*“Lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pencarian dan Pertolongan melaksanakan operasi Pencarian dan Pertolongan terhadap kapal yang diduga berisi Pengungsi yang melakukan panggilan darurat.”*⁶⁹

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Pak Pragusdiniyanto, bentuk penanganan Pemerintah Indonesia ini adalah berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan.⁷⁰ Menurut Pak Pragusdiniyanto, Pemerintah Indonesia yang menjunjung tinggi nilai kemanusiaan tersebut tidak akan ‘menutup mata’ akan orang-orang yang butuh

⁶⁷ Jacobsen, op.cit., hal. 658-660

⁶⁸ Presiden Republik Indonesia, op.cit. hal 4

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

pertolongan di tengah laut, khususnya bagi para pengungsi yang bepergian menggunakan kapal dan kapalnya rusak ditengah jalan.⁷¹ Pragus menambahkan bahwa dalam teknisnya, para pengungsi yang datang ke Indonesia datang dengan tiga cara, yaitu para pengungsi yang berhasil masuk ke daratan Indonesia dan langsung masuk ke tengah-tengah masyarakat, ada yang kapalnya *distressed* atau rusak ditengah-tengah laut dan ada yang dengan sengaja merusak kapal mereka agar dapat diselamatkan oleh otoritas Indonesia.⁷²

Hal yang diprioritaskan Indonesia adalah para pengungsi yang kapalnya *distressed* atau rusak karena waspada jika kapalnya akan tenggelam dan dapat merenggut nyawa para pengungsi ditengah laut, sedangkan bagi para pengungsi yang masuk ditengah-tengah masyarakatlah yang menyulitkan Pemerintah Indonesia karena mereka terkadang tidak melaporkan diri dan justru hidup ditengah-tengah masyarakat tanpa pendataan Pemerintah Indonesia.⁷³ Hal ini memperlihatkan bahwa Pemerintah Indonesia tidak menyepelekan nilai kemanusiaan yang juga tertuang pada Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang sudah diratifikasi oleh Indonesia yang diadopsi melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.⁷⁴

Selain itu, semenjak tahun 2016 saat Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tersebut keluar, sudah lebih jelas arahan bahwa setiap otoritas negara yang sedang berpatroli di laut ataupun warganegara Indonesia – seperti nelayan – harus

⁷¹ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

⁷² *Ibid*

⁷³ *Ibid*

⁷⁴ Presiden Republik Indonesia, op.cit.

menolong para pengungsi dan melaporkan kejadian ini kepada para otoritas negara.⁷⁵ Hal ini dipertegas melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Pasal 7 & 8, dengan pemberian tugas kepada lembaga yang menyelenggarakan bidang Pencarian dan Pertolongan yang melibatkan Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia, kementerian yang mengurus bidang perhubungan, Badan Keamanan Laut, dan lembaga lainnya yang memiliki tugas di perairan.⁷⁶

Menurut Pragus, Indonesia sendiri masih memiliki dilemma dalam penerimaan pengungsi di perbatasan karena di satu sisi Indonesia sangat mengedepankan nilai kemanusiaannya yang juga tertuang pada konvensi-konvensi yang disetujui Pemerintah Indonesia, namun juga Pemerintah Indonesia tidak memungkiri masih banyak masyarakat yang hidup dibawah garis kemiskinan di Indonesia.⁷⁷ Namun di sisi lain Pemerintah Indonesia dalam jangka pendek juga tidak bisa melakukan apa-apa karena hal ini nantinya akan bergantung pada dinamika global yang mempengaruhi jumlah arus pengungsi yang datang. Hal ini dilihat dari negara asal yang secara tidak langsung terus mengirimkan arus pengungsi karena ketidakstabilan di negara mereka dan negara tujuan pengungsi, yang merupakan negara yang menandatangani Konvensi tentang Pengungsi yang mengurangi kuota penerimaan pengungsi di negaranya.

Walaupun Indonesia masih memiliki dilema dalam menerima pengungsi, Indonesia masih tetap mengakui dan menerima pengungsi yang datang melalui peraturan dan kordinasi tersebut dilihat dari sikap Indonesia yang tertuang pada

⁷⁵ Presiden Republik Indonesia, op.cit. hal 5

⁷⁶ *Ibid.* hal.4

⁷⁷ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Keadaan ini tetap dapat diartikan bahwa Indonesia memiliki respon yang positif karena Indonesia bersedia untuk menerima pengungsi di perbatasan negaranya. Dengan keadaan bahwa Indonesia menerima pengungsi ini, dilema dan kebingungan tersebut akan selalu ada dan dapat memperbesar masalah ketika arus pengungsi yang datang akan jauh lebih besar dari sebelumnya.

4.3.2 Penyeleksian Pengungsi dari Luar Negeri oleh Pemerintah Indonesia

Penyeleksian pengungsi dianggap penting dalam penentuan status pengungsi. Pada konteks ini, perlu dilihat apakah negara penerima pengungsi melakukan penyeleksian pengungsi atau tidak. Ketika negara memberikan respon yang positif, hal ini dapat dilihat dari pemerintah negara penerima memiliki prosedur penyeleksian pengungsi sesuai prosedur yang ditetapkan oleh UNHCR, atau bahkan tidak memiliki prosedur sama sekali, sebaliknya ketika negara penerima memiliki respon yang negatif, hal ini dilihat dari adanya proses penyeleksian dan penentuan status pengungsi, namun tidak sesuai dengan prosedur UNHCR.⁷⁸ Selain itu, perlu diperhatikan juga apakah penyeleksian tersebut sesuai dengan regulasi UNHCR atau tidak. Hal ini akan memperlihatkan apakah negara penerima memberikan respon positif dengan memberikan penyeleksian sesuai dengan regulasi UNHCR atau bahkan tidak menyeleksi sama sekali atau memberikan respon negatif dengan mengadakan penyeleksian namun tidak sesuai dengan regulasi UNHCR.

⁷⁸ Jacobsen, op.cit., hal. 658-660

Indonesia, sebagai negara penerima, melakukan adanya penyeleksian pengungsi dari luar negeri. Penyeleksian ini dilakukan pada waktu yang bersamaan dengan pendataan pengungsi yang dilakukan setelah proses penemuan dan sebelum proses penampungan.⁷⁹ Indonesia memberikan wewenang dalam penyeleksian pengungsi kepada UNHCR.⁸⁰ Proses penyeleksian tersebut termasuk pada proses pemberian status pengungsi yang diselenggarakan oleh UNHCR.⁸¹ Dalam proses ini, Pemerintah Indonesia memberikan kewenangan kepada Direktorat Jenderal Imigrasi untuk bekerjasama dengan UNHCR dalam pendataan penyeleksian dan pemberian status pengungsi, sehingga nantinya pendataan tersebut sudah dipegang oleh Pemerintah Indonesia dan UNHCR.⁸²

Proses penyeleksian tersebut adalah ketika pengungsi datang di Indonesia, mereka disebut sebagai pencari suaka – hal ini agar mempermudah pengungsi mendapatkan statusnya – lalu setelah disebut sebagai pencari suaka, pengungsi tersebut diberikan waktu untuk melakukan pengisian data pada *Refugee Status Determination* (RSD) dan penyeleksian oleh UNHCR, lalu UNHCR mempertimbangkan apakah pengungsi tersebut layak diberikan status pengungsi atau tidak, lalu status tersebut dapat melekat pada pengungsi ketika UNHCR memberikan status tersebut kepadanya, selanjutnya dilakukan pendataan oleh Petugas Imigrasi setempat.⁸³

⁷⁹ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ *Ibid*

⁸² *Ibid*

⁸³ *Ibid*

Pada konteks penyeleksian pengungsi, Pemerintah Indonesia memberikan respon yang positif. Hal ini karena Pemerintah Indonesia mengakui adanya penyeleksian untuk pengungsi dari luar negeri yang sesuai dengan aturan yang diberlakukan oleh UNHCR. Bahkan, UNHCR sendiri yang menangani penyeleksian tersebut dengan adanya *Refugee Status Determination* (RSD) beserta aturan teknis lainnya berupa pendataan dan penampungan yang dikordinasikan dengan Direktorat Imigrasi.⁸⁴ Indonesia melakukan penyeleksian melalui UNHCR karena Indonesia bukan negara yang menandatangani Konvensi tentang Pengungsi, sehingga masih butuh peran UNHCR dalam proses penerimaan dan penyeleksian pengungsi di Indonesia. Keterlibatan UNHCR menandakan bahwa kurangnya kapasitas yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia dalam proses penyeleksian pengungsi, karena Indonesia belum menandatangani Konvensi tentang Pengungsi sehingga Indonesia sendiri masih belum memiliki kewenangan untuk memiliki aturan terkait penyeleksian ini.

4.3.3 Penempatan Lokasi Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia

Para pengungsi yang datang nantinya akan dialokasikan di suatu tempat, hal itu tergantung pada negara tujuannya apakah akan membebaskan pengungsi untuk tinggal dimana saja atau ditempatkan di satu tempat khusus. Hal ini nantinya akan memperlihatkan apakah respon negara tersebut positif atau negatif tergantung penempatan lokasi tempat tinggal pengungsi tersebut.⁸⁵ Ketika negara memberikan

⁸⁴ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit.

⁸⁵ Jacobsen, op.cit., hal. 658-660

respon positif, hal itu karena pengungsi diperbolehkan memilih untuk tinggal di tempat pengungsian atau boleh tinggal sendiri, sebaliknya, ketika negara mengaruskan pengungsi dan pencari suaka untuk tinggal di tempat penampungan, hal itu menandakan bahwa negara penerima memberikan respon yang negatif.⁸⁶ Hal yang sama juga terjadi di Indonesia sebagai negara penerima pengungsi karena perlu dilihat dimanakah Pemerintah Indonesia menempatkan lokasi tempat tinggal pengungsi di Indonesia.

Para pengungsi yang datang ke Indonesia sebelum ditempatkan di lokasi pengungsi, sebelumnya pasti melewati beberapa tahapan penerimaan. Setelah itu, Pemerintah Indonesia memberikan tempat pengungsian sementara berada di Kantor Imigrasi, khususnya Rudenim, setempat.⁸⁷ Namun, ketika daerah ditemukannya pengungsi tersebut tidak ada Rudenim, para pengungsi akan ditempatkan di *Community House* yang disediakan oleh Pemerintah Daerah setempat yang berkordinasi dengan Direktorat Jenderal Imigrasi dan bekerjasama dengan IOM dan UNHCR terkait pendanaan.⁸⁸

Rudenim itu sendiri merupakan tempat sementara untuk para pengungsi tinggal dan menunggu kelanjutan penempatan pengungsiannya, apakah nantinya dapat pergi ke negara ketiga dan menetap disana atau yang disebut dengan *Resettlement*, atau pemulangan sukarela para pengungsi ke negara asalnya atau yang disebut dengan *Voluntary Repatriation*.⁸⁹ Sama halnya dengan *Community House*.⁹⁰

⁸⁶ *Ibid*

⁸⁷ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto.

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ *Ibid*

Rudenim dan *Community House* berada di daerah yang sering dilalui oleh pengungsi dan lokasinya berada di kota-kota tertentu, karena para pengungsi yang berdatangan dari jalur laut. Rudenim di Indonesia berada di 13 wilayah di Indonesia, sesuai yang telah dijelaskan di latar belakang penulis. Lalu Indonesia memiliki *Community House* yang terletak di 10 kota di Indonesia dengan total 53 *Community House* yaitu 21 buah di Medan, 3 buah di Pekanbaru, 2 buah di Batam, 10 di Jakarta dan Tangerang, 1 buah di Yogyakarta, 2 buah di Surabaya, 1 buah di Kupang, dan 14 buah di Makassar.⁹¹

Sehingga, Pemerintah Indonesia tidak memberikan tempat penampungan resmi selain kedua tempat tersebut. Namun, tidak dipungkiri bahwa para pengungsi juga tinggal diluar kedua tempat yang disediakan pemerintah, hal ini yang diakibatkan dari kelebihan jumlah arus pengungsi yang datang dibandingkan dengan Rudenim dan *Community House* yang ada. Oleh karena itu, Walaupun Indonesia memiliki dua tempat resmi untuk penampungan pengungsi, para pengungsi tersebut diberikan kebebasan untuk berpindah tempat selama selalu membawa dokumen terkait pengungsinya.⁹² Sehingga, ada diantara para pengungsi tersebut yang tinggal diluar Rudenim ataupun *Community House*, atau yang disebut dengan Pengungsi Mandiri.⁹³ Para pengungsi juga diberikan kebebasan untuk memilih antara

⁹⁰ *Ibid*

⁹¹ Direktorat Jenderal Imigrasi, "Data Imigran Ilegal (Pencari Suaka & Pengungsi) di Seluruh Indonesia Periode Desember Tahun 2016" (2016)

⁹² Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto.

⁹³ Direktorat Jenderal Imigrasi, loc.cit.

tinggal di kedua tempat tersebut, apakah tinggal di Rudenim ataupun *Community House* – ketika di daerah pengungsi tersebut terdapat kedua tempat pengungsian ini.⁹⁴

Walaupun para pengungsi pada tahap prosedur awal dialokasikan ke tempat pengungsian yaitu Rudenim dan *Community House*, para pengungsi yang datang tetap diberikan kebebasan untuk memilih apakah pengungsi dapat tinggal di tempat penampungan atau di *Community House*. Hal ini memperlihatkan bahwa Pemerintah Indonesia memberikan respon yang negatif terkait penempatan lokasi pengungsi karena walaupun diberikan kebebasan untuk tinggal di Rudenim atau *Community House*, para pengungsi tetap tidak diperbolehkan untuk tinggal diluar penampungan.

Indonesia merupakan negara transit bagi para pengungsi dan juga tidak menandatangani Konvensi tentang Pengungsi tahun 1951 dan Protokol tahun 1967. Karena dorongan dari arus pengungsi yang datang semakin banyak, membuat Indonesia, yang dianggap negara transit, memberikan tempat penampungan sementara karena para pengungsi tersebut diharapkan dapat mendapatkan *Resettlement* atau *Voluntary Repatriation* nantinya. Oleh karena itu pula, Indonesia sendiri masih belum memiliki tempat permanen untuk para pengungsi. Namun, seiring berjalannya waktu kedua tempat tersebut memiliki kelebihan kapasitas dan membuat para pengungsi tinggal di tempat lain yang tidak disediakan oleh Pemerintah Indonesia. Hal ini dapat terjadi karena pengungsi tersebut masih belum mendapatkan tempat *Resettlement* ataupun *Voluntary Repatriation*, sehingga masih berada di Indonesia untuk menunggu kabar selanjutnya. Pemerintah Indonesia sendiri

⁹⁴ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto.

juga tidak dapat melakukan apa-apa karena menyadari adanya beberapa hal yang membuat para pengungsi tersebut masih berada di Indonesia untuk waktu yang lama.

Hal tersebut karena negara tujuan pengungsi, yang merupakan negara penandatangan Konvensi dan Protokol tentang Pengungsi, mulai mengurangi kuota penerimaan permanen untuk pengungsi di negaranya. Hal ini sangat berdampak pada Indonesia, karena Australia dan Amerika Serikat yang merupakan negara tujuan terbesar pengungsi yang ada di Indonesia mendaftarkan diri untuk melakukan *Resettlement* ke dua negara tersebut.⁹⁵ Hal ini berdampak ketika Australia menetapkan kebijakannya, yaitu *Operation Sovereign Border* (OSB), yang mulai dirasakan oleh Indonesia pada tahun 2014 dan Amerika Serikat semenjak terpilihnya Presiden Donald Trump yang mengurangi kuotanya pada tahun 2016.⁹⁶ Berdasarkan laporan Parlemen Australia mengenai pengungsi, penerimaan *resettlement* Australia terdapat pada Tabel berikut. Tabel berikut menjelaskan adanya penurunan penerimaan *resettlement* dari Australia pada pengungsi yang menyebabkan pengungsi ini berhenti pada negara transitnya yaitu Indonesia.

Tabel 1 Penerimaan *Resettlement* Australia terhadap Arus Pengungsi⁹⁷

Tahun	Jumlah Pengungsi di Australia	Pengungsi yang Mendapat <i>Resettlement</i>	Persentase

⁹⁵ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto.

⁹⁶ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto.

⁹⁷ Parliament of Australia, Refugee resettlement to Australia: what are the facts?“, diakses di https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/RefugeeResettlement#_Toc461022111, pada 23 Juni 2018.

2012-2013	190.000	12.012	6,3%
2013-2014	190.000	6.501	3,4%
2014-2015	189.097	6.002	3,2%
2015-2016	190.000	6.000	3,2%

Sumber: Parlemen Australia

Sehingga, para pengungsi masih berada di Indonesia dan masih menunggu kepastian untuk *Resettlement* atau *Voluntary Repatriation*. Sehingga para pengungsi secara resmi ditempatkan di Rudenim dan *Community House* untuk menunggu kepastian tersebut. Dapat disimpulkan bahwa pada konteks penempatan lokasi bahwa walaupun pengungsi tidak dibebaskan untuk memilih tempat tinggal, melainkan pada tempat penampungan, tetapi pengungsi masih bebas memilih untuk tinggal di Rudenim atau *Community House* yang menandakan bahwa Pemerintah memberikan respon yang negatif pada penempatan lokasi pengungsi.

4.3.4 Hak dan Pelarangan Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia

Pada penanganan pengungsi, perlu dilihat seperti apakah negara penerima memberikan hak dan pelarangannya kepada pengungsi tersebut. Hal ini nantinya akan memperlihatkan apakah negara penerima memberikan respon positif, dengan lebih mengedepankan hak para pengungsi, memberikan kebebasan untuk bergerak dan bekerja, juga tidak ada diskriminasi, atau memberikan respon negatif dengan lebih mengedepankan pelarangan kepada pengungsi, membatasi kebebasan untuk bergerak

dan bekerja, dan ada diskriminasi.⁹⁸ Indonesia, sebagai negara penerima, juga perlu memperhatikan dua hal ini yang nantinya akan memperlihatkan seperti apa respon Indonesia.

Berdasarkan wawancara penulis dengan Jaya Saputra, Ketua Sub-Bagian Detensi Imigrasi dan Deportasi Direktorat Jenderal Imigrasi, berikut adalah pelarangan untuk para pengungsi di Indonesia yaitu,⁹⁹

1) Pengungsi dilarang merusak fasilitas kamar serta sarana dan prasarana di tempat penampungan pengungsi, 2) Pengungsi dilarang menerima tamu selain diruang tamu maksimal pukul 21.00 waktu setempat, 3) Pengungsi dilarang melakukan perbuatan asusila, pelecehan seksual di dalam ataupun diluar tempat penampungan pengungsi, 4) Pengungsi dilarang memanfaatkan fasilitas kamar lain yang bukan peruntukannya, 5) Pengungsi dilarang mengucapkan perkataan kasar, dan kata-kata yang bersifat provokatif serta melakukan aktifitas yang dapat menimbulkan terjadinya gangguan keamanan, ketentraman dan ketertiban, 6) Pengungsi dilarang bermalam di luar tempat penampungan pengungsi tanpa alasan yang jelas, 7) Pengungsi dilarang melakukan demonstrasi, unjuk rasa, kegiatan politik dan organisasi massa lainnya di dalam dan di luar tempat penampungan pengungsi, 8) Pengungsi dilarang membawa, menyimpan, membuat atau memiliki senjata api, senjata tajam, dan atau barang berbahaya, 9) Pengungsi dilarang membawa, menyimpan, menggunakan, mengedarkan, memiliki, memperdagangkan dan memproduksi minuman keras, narkoba, piskotropika dan zat adiktif lainnya (NAPZA), 10) Pengungsi dilarang melakukan kegaduhan, kericuhan, perkelahian dan penganiayaan, 11) Pengungsi dilarang melakukan pencurian, pemerasan, penipuan, pemerkosaan, tindakan lesbian, gay, bisexual, transgender (LGBT), dan pedofilia, 12) Pengungsi dilarang melakukan aktifitas perdagangan baik didalam maupun diluar penampungan, 13) Pengungsi dilarang mengemudikan kendaraan bermotor, 14) Pengungsi dilarang bekerja dan mendapatkan upah baik dalam bentuk barang maupun jasa, 15) Pengungsi dilarang menyebarkan paham agama, dan ideologi yang bertentangan dengan pancasila, 16) Pengungsi dilarang melakukan perbuatan terlarang lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁹⁸ Jacobsen, op.cit.

⁹⁹ Wawancara Penulis dengan Bapak Jaya Saputra.

Pada hak-hak pengungsi, walau para pengungsi sebagian besar tinggal di Rudenim dan *Community House*, pengungsi diperbolehkan untuk bergerak atau diperbolehkan pergi keluar Rudenim pada aktivitas siang harinya.¹⁰⁰ Selain itu, Pemerintah Indonesia lebih kepada memenuhi pemenuhan hak dasar seperti makan, minum, tempat tinggal, dan lainnya, hal ini tertuang pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Pasal 26 Ayat 5 yang berbunyi,¹⁰¹

“Fasilitas kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling sedikit meliputi: a. penyediaan air bersih; b. pemenuhan kebutuhan makan, minum, dan pakaian; c. pelayanan kesehatan dan kebersihan; dan d. fasilitas ibadah.”

Selain itu, Pemerintah Indonesia juga berupaya untuk memenuhi hak dasar pengungsi yang ada pada Konvensi tentang Pengungsi Tahun 1951 yaitu *non-discrimination*, *non-penalization*, dan *non-refoulement*.¹⁰² *Non-discrimination* adalah hak untuk diberikan tingkat perlindungan yang sama kepada seluruh pengungsi yang membutuhkan pertolongan tanpa memandang negara asal, suku, ras, ataupun agama.¹⁰³ *Non-penalization* adalah hak untuk tidak dihukum akibat masuk secara ilegal karena tidak adanya dokumen perjalanan yang sah ketika para pengungsi tersebut butuh pertolongan.¹⁰⁴ *Non-refoulement* adalah hak untuk tidak dipulangkan secara paksa dan ke tempat penganiayaan terjadi.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto.

¹⁰¹ Presiden Republik Indonesia, op.cit. hal 12

¹⁰² Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit.

¹⁰³ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit. hal 10

¹⁰⁴ *Ibid*

¹⁰⁵ *Ibid*

Pada konteks pemberian hak dan pelarangan, Pemerintah Indonesia memberikan kebebasan untuk para pengungsi bergerak namun tidak untuk bekerja karena hal ini tidak diatur dalam peraturan di Indonesia. Namun, walaupun Pemerintah Indonesia memperbolehkan pengungsi beraktivitas diluar tempat penampungan, sesuai pada Pelarangan Nomor 12, 13, dan 14 bahwa pengungsi tidak boleh melakukan perdagangan, mengendarai motor, dan bekerja dalam bentuk apapun.¹⁰⁶ Hal ini juga membuat para pengungsi memiliki ruang gerak yang terbatas karena tidak dapat berkendara dan juga berdagang ataupun bekerja untuk memiliki penghasilan sendiri.

Walaupun Indonesia mengakui *non-discrimination* atau hak untuk tidak didiskriminasi, namun pengungsi masih tidak bisa bergerak bebas karena masih belum bisa mendapatkan pekerjaannya sendiri ataupun mengendarai kendaraan di Indonesia. Indonesia sendiri masih hanya memiliki aturan tertulis secara rinci pada konteks pelarangan, namun Indonesia belum membentuk hak secara rinci untuk para pengungsi. Walaupun Indonesia mengakui adanya hak-hak dasar, namun hak ini juga berlaku bagi para pengungsi di negara lain dan pelarangan yang dimiliki bisa jadi berbeda. Hal ini memperlihatkan banyaknya pelarangan yang diberlakukan kepada pengungsi, yang memperlihatkan bahwa Indonesia masih memperhatikan dan memiliki ketakutan akan pengungsi dan pencari suaka yang dapat mengancam stabilitas Indonesia. Sehingga, pada konteks ini, terdapat lebih banyak pelarangan pada pengungsi dan pencari suaka yang menjadikan ini sebagai respon yang negatif pada penerimaan pengungsi.

¹⁰⁶ Wawancara Penulis dengan Bapak Jaya Saputra.

4.3.5 Perlakuan terhadap Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia

Perlindungan pengungsi dapat seperti bagaimana perlakuan para otoritas di tempat penampungan, menempatkan tempat penampungan jauh dari perbatasan dan penjagaan di tempat penampungan. Ketika negara penerima memberikan respon positif, negara lebih melindungi pengungsi, menjauhkan dari tempat penampungan dan penjagaan di tempat penampungan oleh sipil.¹⁰⁷ Sebaliknya, ketika negara penerima memberikan respon negatif, otoritas yang menjaga di tempat penampungan memberikan kekerasan, menempatkan tempat penampungan dekat dari perbatasan dan penjagaan di tempat penampungan oleh militer.¹⁰⁸

Indonesia, sebagai negara penerima, berupaya melindungi dan memenuhi hak-hak dasar pengungsi di tempat penampungan yaitu Rudenim atau *Community House*. Terkait upaya perlindungan dan pemenuhan hak dasar pengungsi, hal ini telah tertuang pada Pasal 26 Ayat 2 mengenai kriteria tempat penampungan untuk para pengungsi yaitu,¹⁰⁹

“Tempat penampungan bagi Pengungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi kriteria: a. dekat dengan fasilitas pelayanan kesehatan dan ibadah; b. berada pada satu wilayah kabupaten/kota dengan Rumah Detensi Imigrasi; dan c. kondisi keamanan yang mendukung.”

Selain itu, sudah tertulis juga pada Peraturan Presiden Pasal 26 Ayat 5 mengenai pemenuhan kebutuhan dasar yang berbunyi,¹¹⁰

¹⁰⁷ Jacobsen, op.cit., hal. 658-660.

¹⁰⁸ *Ibid*

¹⁰⁹ Presiden Republik Indonesia, op.cit. hal 13

¹¹⁰ *Ibid.* hal 14

“Fasilitas kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling sedikit meliputi: a. penyediaan air bersih; b. pemenuhan kebutuhan makan, minum, dan pakaian; c. pelayanan kesehatan dan kebersihan; dan d. fasilitas ibadah.”

Dalam aturan ini, sudah dijelaskan mengenai pemenuhan kebutuhan dasar para pengungsi beserta fasilitas yang ada pada tempat penampungan. Hal ini menandakan bahwa Pemerintah Indonesia berupaya untuk memberikan perlindungan kepada pengungsi melalui aturan-aturannya. Selain itu juga, ketika para pengungsi berada di Rudenim, para pengungsi diperbolehkan untuk pergi keluar dan tidak dilarang untuk tetap berada di Rudenim.¹¹¹ Sehingga, Rudenim dianggap sebagai tempat penampungan dan para pengungsi tersebut juga masih dapat bebas bergerak.

Tempat penampungan yang dimiliki Pemerintah Indonesia adalah Rudenim dan *Community House*. Ketika tidak ada Rudenim, Pemerintah Daerah harus menyiapkan tempat penampungan. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Bab 4 tentang Pengamanan Pasal 31 Ayat 1 menyatakan bahwa pengamanan dilakukan oleh Polri yang berbunyi,¹¹²

“Pengamanan terhadap Pengungsi pada saat ditemukan, dilaksanakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia.”

Hal ini menandakan bahwa pengamanan utama diurus oleh Polri dan bukan militer. Penanganan dilakukan oleh polisi menandakan karena keberadaan pengungsi yang berada di wilayah dalam negeri Indonesia dan bukan merupakan ancaman bagi keamanan nasional Indonesia, oleh karena itu tidak ditangani oleh militer namun

¹¹¹ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto.

¹¹² Presiden Republik Indonesia, op.cit. hal 14

Polri. Berdasarkan laporan SUAKA, para pengungsi lebih sulit untuk diawasi ketika berada di *Community House* dibandingkan Rudenim, sehingga para pengungsi lebih senang untuk tinggal di *Community House* dibandingkan di Rudenim.¹¹³ SUAKA juga menambahkan bahwa terdapat beberapa kekerasan yang terjadi pada pengungsi yang berusia anak-anak, sama seperti pada usia rentan lainnya kekerasan tersebut datang dari lingkungan dan keluarga, dan tidak dari otoritas pemerintah, namun tidak ada pula penanganan atau pencegahan yang berarti yang dilakukan oleh otoritas Indonesia.¹¹⁴

Hal ini menandakan bahwa Indonesia memiliki respon yang positif terkait perlakuan pemerintah Indonesia terhadap pengungsi. Hal ini karena tetap ada nilai-nilai yang dijaga seperti hak dasar dan hak para imigran sebagai pengungsi dan pencari suaka. Namun, terdapat kekurangan dari otoritas Indonesia karena tidak dapat mencegah kekerasan di Rudenim secara intensif. Sehingga, tetap ada kekerasan yang terjadi walaupun kekerasan tersebut tidak datang dari otoritas. Namun, kekerasan ini dianggap sebagai kekerasan yang terjadi dari sosial, bukan atas kesengajaan pemerintah itu sendiri.

4.3.6 Pemulangan Pengungsi dari Luar Negeri oleh Pemerintah Indonesia

Pemulangan pengungsi ini dapat diartikan sebagai *Voluntary Repatriation* atau pemulangan pengungsi secara sukarela. Negara penerima dapat dikatakan memberikan respon yang positif ketika memiliki ketentuan atas pemulangan sukarela

¹¹³ SUAKA, "Hidup yang Terabaikan" (2016) 54.

¹¹⁴ *Ibid*, hal 54.

dan sesuai dengan tata cara dari UNHCR, lalu akan memberikan respon yang negatif ketika tidak mengakui adanya pemulangan sukarela.¹¹⁵ Pemulangan sukarela sendiri diartikan bahwa pemulangan tersebut tidak ada paksaan, dengan adanya keamanan dan martabat pengungsi tersebut dan pengungsi memiliki komitmen penuh untuk dapat kembali ke negara asalnya yang dirasa sudah aman.¹¹⁶ Hal tersebut karena negara penerima yang memberikan respon negatif dapat memulangkan pengungsi dan pencari suaka bahkan saat keadaan negara asalnya masih belum aman, atau tidak adanya persetujuan dari pengungsi dan pencari suaka tersebut untuk bersedia pulang.

Sebagai negara tujuan pengungsi, Indonesia mengakui adanya pemulangan secara sukarela sebagai *Durable Solution*.¹¹⁷ Hal ini juga tertuang pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Pasal 38 Ayat 1&2 yang berisikan aturan teknis terkait pemulangan sukarela yaitu,¹¹⁸

“(1) Pengawasan keimigrasian terhadap Pengungsi dalam rangka Pemulangan Sukarela dilakukan dengan cara:

a. menerima permohonan Pengungsi yang akan kembali ke negara asalnya secara sukarela; b. menyelesaikan administrasi keberangkatan dengan menerakan izin keluar tidak kembali pada dokumen perjalanan; dan c. melakukan pengawalan keberangkatan ke tempat pemeriksaan imigrasi terdekat.”

“(2) Pemulangan Sukarela sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

¹¹⁵ Jacobsen, op.cit., hal. 658-660.

¹¹⁶ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “Voluntary Repatriation”, diakses di <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cfe.html>, pada 22 Mei 2018.

¹¹⁷ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit.

¹¹⁸ Presiden Republik Indonesia, op.cit.

Dan Pasal 43 Ayat 1,2 & 3 berisikan kordinasi Pemerintah Indonesia terkait pemulangan sukarela yaitu,¹¹⁹

“(1) Dalam hal Rumah Detensi Imigrasi akan melakukan Pemulangan Sukarela atau deportasi terhadap deteni yang tidak memiliki dokumen perjalanan berkoordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.”

“(2) Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri melakukan koordinasi dengan perwakilan negara asal Pengungsi yang berada di wilayah Indonesia atau yang merangkap wilayah Indonesia untuk memberikan dokumen perjalanan dan memfasilitasi pemulangan bagi pencari suaka yang ditolak dan ditolak final serta pencari suaka yang menyatakan bersedia dipulangkan.”

“(3) Dalam hal perwakilan negara asal Pengungsi tidak dapat memfasilitasi pemulangan, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia bekerja sama dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi di Indonesia dan/atau organisasi internasional di bidang urusan migrasi untuk memfasilitasi pemulangan Pengungsi.”

Pemerintah Indonesia mengakui adanya Pemulangan Sukarela pada penanganan pengungsi. Hal inilah yang menandakan bahwa Indonesia memberikan respon yang positif karena adanya Pemulangan Sukarela di negaranya. Indonesia yang mengakui adanya Pemulangan Sukarela juga menandakan bahwa Indonesia benar-benar menggunakan instrumen-instrumen internasional yang disetujuinya sebagai nilai yang digunakan dalam tindakannya. Hal ini juga memperlihatkan bahwa Pemulangan Sukarela ini sesuai dengan instrumen-instrumen yang ada khususnya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) dan Konvensi Penentangan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau

¹¹⁹ Ibid

Hukuman Kejam yang menekankan untuk tidak menyiksa seseorang atau menempatkan seseorang dalam keadaan penyiksaan juga nilai *non-refoulement* yang berarti untuk tidak mengembalikan pengungsi ke tempat yang dapat mengancam hidup dan martabatnya.

4.3.7 Penanganan Jangka Panjang Pengungsi oleh Pemerintah Indonesia

Dalam melihat respon yang positif atau negatif, perlu dilihat apakah negara penerima memiliki penanganan jangka panjang untuk pengungsi di negara tersebut. Jangka panjang ini dapat dilihat apakah pengungsi memiliki potensi untuk menetap permanen di negara penerima atau tidak memiliki potensi tersebut karena harus menetap di penampungan selama di negara penerima.¹²⁰ Oleh karena itu, penanganan jangka panjang pengungsi juga perlu dilihat bentuknya di Indonesia, sebagai negara penerima pengungsi. Apakah Indonesia mengakui adanya penanganan jangka panjang pengungsi atau tidak. Ketika negara penerima memberikan respon yang positif, hal ini dilihat dari adanya potensi pengungsi dan pencari suaka mendapatkan kependudukan tetap, namun sebaliknya ketika memberikan respon yang negatif karena tidak mengakui *local resettlement* tersebut.¹²¹

Indonesia mengakui adanya *Durable Solution* atau Penyelesaian Jangka Panjang yang telah ditetapkan oleh UNHCR. *Durable Solution* tersebut terbagi menjadi tiga jenis yaitu *Voluntary Repatriation*, *Local Integration*, dan

¹²⁰ Jacobsen, op.cit., hal. 658-660.

¹²¹ *Ibid*

Resettlement.¹²² *Voluntary Repatriation* adalah pemulangan sukarela, hal ini diartikan bahwa para pengungsi menyetujui adanya pemulangan ke negara asalnya dengan kondisi bahwa pengungsi bebas dari paksaan dan terdapat informasi yang objektif terkait pemulangan tersebut.¹²³ *Local Integration* adalah integrasi lokal yang diartikan bahwa para pengungsi dapat menetap secara permanen di negara penerima dengan mengikuti kerangka hukum yang ada pada Konvensi tentang Pengungsi Tahun 1951.¹²⁴ Proses integrasi lokal ini juga bergantung pada pengungsi itu sendiri juga keadaan ekonomi dan sosial masyarakat di negara penerima.¹²⁵ *Resettlement* adalah penempatan pengungsi ke negara ketiga dengan keadaan negara ketiga tersebut memberikan hak tinggal secara permanen kepada pengungsi.¹²⁶ Solusi ini akan membuat para pengungsi dapat memiliki perlindungan jangka panjang dan berintegrasi dengan masyarakat setempat di negara ketiga.¹²⁷

Walaupun Indonesia mengakui adanya *Durable Solution* untuk pengungsi yang datang ke negaranya, Indonesia tidak mengakui salah satu *Durable Solution* yaitu *Local Integration*.¹²⁸ Sehingga, Indonesia hanya mengakui *Voluntary Repatriation* dan *Resettlement* yang pada prosesnya diurus oleh UNHCR di Indonesia. Indonesia tidak mengakui *Local Integration* sebagai *Durable Solution* karena Pemerintah Indonesia tidak memiliki kapasitas untuk itu.¹²⁹ Hal ini menandakan bahwa Pemerintah Indonesia masih tidak memiliki kapasitas untuk

¹²² United Nations High Commissioner for Refugees, "Solutions for refugees". Hal 191-199

¹²³ *Ibid* hal 191

¹²⁴ *Ibid* hal 193

¹²⁵ *Ibid*

¹²⁶ *Ibid* hal 197

¹²⁷ *Ibid* hal 198

¹²⁸ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit.

¹²⁹ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto.

menanggung pengungsi untuk tinggal di Indonesia karena pengungsi sendiri masih belum bisa bekerja dan bersekolah formal di Indonesia, sesuai dengan aturan di Indonesia yang masih belum memperbolehkan pengungsi bersekolah dan bekerja. Hal ini sejalan dengan keadaan Indonesia yang tidak menandatangani Konvensi dan Protokol tentang Pengungsi Tahun 1951 dan 1967, sehingga Indonesia tidak memiliki aturan bahwa pengungsi dapat bekerja dan bersekolah. Selain itu Indonesia masih hanya sebatas memenuhi hak-hak dasar pengungsi, tapi tidak untuk memberikan kehidupan yang layak untuk pengungsi.

Oleh karena itu, dalam konteks penanganan jangka panjang berupa menetap secara permanen bukanlah solusi yang ditawarkan oleh Indonesia. Hal ini sangat berpengaruh pada penanganan pengungsi lainnya seperti penempatan lokasi pengungsi dan keadaan pengungsi di Indonesia yang masih tidak dapat bersekolah dan bekerja. Hal ini menandakan bahwa dalam konteks penanganan jangka panjang, Indonesia memiliki respon yang negatif karena tidak memiliki solusi untuk pengungsi dapat menetap secara permanen. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, hal ini karena Indonesia masih belum memiliki kapasitas untuk dapat memberikan kehidupan yang layak untuk pengungsi dan juga Indonesia masih belum memiliki aturan untuk itu.

4.4 Hasil Pengukuran Variabel ‘Pilihan Kebijakan Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka dari Luar Negeri’

Jacobsen melihat bahwa dalam mengukur positif atau negatifnya suatu respon kebijakan negara, perlu diukur dari seluruh parameter yang telah dibahas satu persatu

diatas. Jacobsen mengukur adanya negara yang memiliki respon yang positif ‘sempurna’ yang ditandai dengan seluruh parameter yang menunjukkan respon yang positif, dan sebaliknya terdapat negara yang memiliki respon negatif ‘sempurna’ yang sepenuhnya memiliki respon yang negatif.¹³⁰ Namun, Jacobsen juga menyadari bahwa terdapat banyak negara yang berada pada spektrum yang ada ditengah-tengah antara positif ‘sempurna’ dengan negatif ‘sempurna’, sehingga pengukuran tersebut dilihat berdasarkan pada parameter mana yang lebih dominan nilainya dibanding yang lainnya.¹³¹

Pada penjelasan variabel dependen berupa variabel ‘Pilihan Kebijakan Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka dari Luar Negeri’ diatas, penulis menyimpulkan bahwa respon yang diberikan Pemerintah Indonesia pada konteks kedatangan arus pengungsi adalah memiliki respon yang positif. Hal ini karena dilihat dari parameter yang ada pada variabel dependen ‘Pilihan Kebijakan Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka dari Luar Negeri’ memiliki parameter yang kebanyakan menghasilkan respon yang positif, yaitu 10 dari 13 parameter adalah respon yang positif.

Parameter tersebut adalah adanya penyetujuan instrumen internasional oleh Indonesia pada penanganan pengungsi Indonesia mendefinisikan pengungsi dan pencari suaka sebagai ‘Pengungsi’ dan ‘Pencari Suaka’ Indonesia memiliki beberapa otoritas yang dikordinasikan oleh *desk* khusus untuk pengungsi, Indonesia memiliki prosedur penerimaan pengungsi sesuai prosedur UNHCR, Indonesia memberikan izin

¹³⁰ Jacobsen, op.cit. hal. 658

¹³¹ *Ibid*

kepada organisasi internasional yaitu IOM dan UNHCR untuk menangani pengungsi, Indonesia memiliki hubungan yang baik dengan UNHCR dan IOM tersebut, Indonesia mengakui pengungsi dan pencari suaka yang datang dari jalur laut, Indonesia menyeleksi pengungsi yang datang sesuai prosedur UNHCR, Indonesia memperlakukan pengungsi dan pencari suaka dengan memberikan perlindungan, dan Indonesia mengakui adanya *voluntary repatriation* atau pemulangan sukarela sebagai *durable solution* untuk para pengungsi.

Sedangkan 3 dari 13 parameter menunjukkan hasil berupa respon yang negatif karena pada parameter ‘Penempatan Lokasi Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia’ memiliki hasil bahwa Indonesia tidak memberikan kebebasan untuk para pengungsi dan pencari suaka untuk tinggal diluar tempat penampungan yang telah disediakan, ‘Hak dan Pelarangan Pengungsi dan Pencari Suaka’ memiliki hasil bahwa Indonesia menetapkan lebih spesifik dan jumlahnya lebih banyak pada Pelarangan dibanding Hak para pengungsi, sedangkan pada parameter ‘Penanganan Jangka Panjang Pengungsi dan Pencari Suaka’ memiliki hasil yang juga negatif karena Indonesia tidak mengakui *local integration* sebagai *durable solution* yang ditawarkan sehingga hal ini menandakan bahwa Indonesia tidak memiliki penanganan jangka panjang sesuai yang dijelaskan oleh Jacobsen yaitu adanya *local integration* karena Indonesia sendiri menerima pengungsi sebagai negara transit atau negara persinggahan sementara pengungsi sembari menunggu kabar untuk *resettlement* atau *voluntary repatriation*. Sehingga, dengan adanya 11 parameter pada variabel dependen ini, menandakan bahwa Indonesia memberikan respon yang positif pada arus pengungsi

melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

Dalam konteks pilihan kebijakan pemerintah Indonesia dalam penanganan pengungsi di Indonesia, penulis telah menetapkan hasil pengukuran bahwa Indonesia memberikan respon yang positif. Hal ini sebagian besar telah tertuang di Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka tersebut. Walaupun tetap terdapat kekurangan dari Peraturan Presiden tersebut, karena tidak tertera seperti apakah kelanjutan pengungsi dan pencari suaka yang sudah lama menunggu proses *resettlement* atau *voluntary repatriation*. Dengan pengukuran ini, dapat dilihat bahwa Indonesia bersedia untuk menerima pengungsi yang memiliki kesulitan di tengah kapal, sehingga bersedia untuk mengakui pengungsi dan menolong pengungsi tersebut. Indonesia juga sudah memiliki niatan yang baik dalam konteks hubungan internasional yang dilihat dari terdapat beberapa konvensi yang dipatuhi oleh Indonesia dalam penanganan pengungsi, walaupun Indonesia tidak menandatangani Konvensi tentang Pengungsi.

Indonesia juga sudah melibatkan organisasi internasional, yaitu IOM dan UNHCR dalam penanganan pengungsi. Hal ini menandakan bahwa Indonesia menyadari bahwa tetap membutuhkan pihak lain dalam penanganan pengungsi. Hal ini juga memperlihatkan kepatuhan Indonesia pada kebiasaan internasional dan upaya untuk menjaga perdamaian dengan berusaha memfasilitasi para pengungsi dan pencari suaka yang masih dalam proses menunggu *resettlement* atau *voluntary repatriation*. Sebagai negara yang tidak menandatangani Konvensi tentang Pengungsi, Indonesia cukup memiliki aturan yang jelas dan layak terkait prosedur

penanganan pengungsi yang sudah diatur dari proses penemuan, penampungan, hingga pengamanan pengungsi tersebut.

Selain itu, Indonesia memberikan respon yang positif karena Indonesia bersedia untuk memberikan pengungsian sementara di negaranya untuk para pengungsi yang sedang menuju negara ketiga yaitu seperti Australia dan Amerika Serikat. Namun, hal ini nantinya akan memberatkan Indonesia ketika Indonesia saat ini masih belum membicarakan terkait penambahan kuota *resettlement* dengan Australia dan Amerika Serikat. Karena, akan semakin banyak pengungsi yang datang ke Indonesia, namun seiring berjalannya waktu kedua negara tujuan mulai mengurangi kuota penerimaannya.

Indonesia harus menyiapkan resiko terbesar ketika para pengungsi tidak dapat kembali ke negaranya ataupun ketika tidak dapat pergi ke negara ketiga. Ketika Indonesia sudah memberikan respon yang positif, Indonesia harus mampu dalam konteks pendanaan dan tempat untuk persediaan hal tersebut. Hal ini menjadi sangat dilematis karena Indonesia sendiri masih memiliki banyak tanggung jawab domestik yang harus dilakukan. Namun, di satu sisi juga Indonesia, secara politis, berupaya untuk meningkatkan citranya dalam konteks internasional dengan memberikan respon yang positif pada arus pengungsi yang datang. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa kebijakan positif Indonesia ini ditujukan untuk para pengungsi yang menunggu *resettlement* atau *voluntary repatriation* dengan sikap Indonesia yang secara politis berupaya untuk memiliki citra yang baik di mata internasional dengan bekerjasama dengan IOM dan UNHCR dan mematuhi aturan internasional yang ada.

BAB V

FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PILIHAN KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA PADA PENANGANAN PENGUNGSI DARI LUAR NEGERI

Setelah bab sebelumnya telah mengukur dan mengetahui respon seperti apa yang diberikan oleh Indonesia. Telah disimpulkan bahwa Indonesia memiliki respon yang positif pada kebijakan yang ada khususnya melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, respon tersebut diukur menjadi positif karena terdapat hasil bahwa hampir semua pengukuran menunjukkan respon yang positif, sehingga ini menjadi respon yang positif. Selanjutnya, setelah mengetahui respon yang positif, perlu dibuktikan apakah faktor-faktor yang terdapat pada sub-variabel ‘Pilihan Birokrasi Pemerintah Indonesia’, ‘Hubungan Internasional Pemerintah Indonesia’, ‘Kapasitas Penyerapan Lokal di Indonesia’, dan ‘Pertimbangan Keamanan Nasional Indonesia’ merupakan faktor yang mempengaruhi respon positif pada kebijakan Indonesia tersebut. berikut penjelasannya,

5.1 Pilihan Birokrasi Pemerintah Indonesia

Pada sub-variabel ‘Pilihan Birokrasi Pemerintah Indonesia’, penulis menurunkan sub-variabel tersebut menjadi pembuatan kebijakan mengenai pengungsi karena dalam meneliti pilihan birokrasi, perlu diperhatikan siapakah aktor yang

membentuk kebijakan tersebut.¹ Ketika penanganan pengungsi dan pencari suaka ditangani oleh badan atau lembaga sipil negara, hal ini menandakan bahwa pengungsi bukanlah bagian dari keamanan nasional atau kebijakan luar negeri negara tersebut, sehingga akan mempengaruhi negara penerima dalam memberikan respon yang positif.² Sebaliknya, ketika negara penerima menangani pengungsi dan pencari suaka melalui militer, hal ini karena pengungsi dianggap sebagai ancaman potensial pada keamanan nasional negara dan juga merupakan kebijakan luar negeri negara tersebut, dan hal ini akan mempengaruhi negara penerima dalam memberikan respon yang negatif.³ Indonesia, sebagai negara penerima pengungsi, telah memberikan respon yang positif pada arus pengungsi yang datang ke Indonesia. Selanjutnya, perlu dibuktikan apakah yang menangani pengungsi dan pencari suaka di Indonesia adalah lembaga sipil negara, sehingga hal ini mempengaruhi Indonesia yang memberikan respon yang positif.

Pada konteks pengungsi, Indonesia memiliki *desk* khusus untuk menangani pengungsi yaitu Penanganan Pengungsi Luar Negeri dan Perdagangan Manusia (P2LNPM). *Desk* inilah yang mengordinasi seluruh kementerian lembaga terkait dalam pembahasan penanganan pengungsi.⁴ *Desk* ini berada dibawah Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia (Polhukam).⁵ Pada *desk* ini, terdapat kementerian lembaga yang melakukan kordinasi dalam konteks pembuatan kebijakan terkait penanganan pengungsi yaitu Kementerian

¹ Jacobsen, op.cit. hal 661

² *Ibid*

³ *Ibid*

⁴ Wawancara Penulis dengan Bak Pragusdiniyanto

⁵ *Ibid*

Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia yang didalamnya ada Direktorat Jenderal Imigrasi, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (Kemlu), Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (Kemdikbud), Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia (Kemenpppa), Polisi Perairan, Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL), dan Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas).⁶ P2LNPM ini juga mengundang IOM dan UNHCR dalam urusan pembentukan kebijakan terkait pembahasan mengenai tempat tinggal, pendanaan, status pengungsi dan penyeleksiannya.⁷

Pada P2LNPM ini, para kementerian lembaga berdiskusi terkait pembentukan kebijakan dan penanganan teknis urusan pengungsi baik yang datang dari laut ataupun dari darat.⁸ Para kementerian lembaga tersebut, memiliki keterkaitan terkait penanganan pengungsi. Seperti lembaga kementerian kordinator yaitu Polhukam, didalamnya terdapat Direktorat Jenderal Imigrasi yang menangani pengungsi di lapangan pada saat penemuan, pendataan identitas dan status pengungsi, penampungan, dan pengawasan keimigrasian, sehingga dapat dikatakan bahwa hampir seluruh tahap penanganan pengungsi merupakan urusan Direktorat Jenderal Imigrasi.⁹ Selanjutnya adalah Kemlu, yang memiliki peran untuk menjadi penghubung antara lembaga kementerian yang menangani pengungsi di lapangan dengan organisasi internasional yang membantu Indonesia menangani pengungsi

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

⁹ Presiden Republik Indonesia, op.cit.

yaitu IOM dan UNHCR, tidak hanya itu, Kemlu juga melakukan upaya dalam politik luar negeri dalam bentuk kerjasama bilateral, regional dan global.

Secara bilateral, Kemlu tidak membahas secara langsung isu arus pengungsi dengan negara asal pengungsi, karena hal ini merupakan isu yang sensitif dan akan merusak hubungan bilateral kedua negara terkhusus untuk negara tetangga Indonesia.¹⁰ Kemlu melakukan upaya secara bilateral adalah dengan cara berkomunikasi pada konteks keamanan yang bersinggungan dengan pemberantasan perdagangan manusia seperti dengan Australia, lalu Indonesia meminta Bangladesh dan Thailand untuk menangani perdagangan manusia yang banyak terjadi di kedua negara tersebut dan berdampak ke Indonesia.¹¹ Secara regional, Indonesia melakukan upaya tersebut melalui *Bali Process*, yang merupakan suatu bentuk kerjasama negara-negara kawasan Asia, Kepulauan Pasifik, dan Australia dalam menangani isu perdagangan dan penyelundupan manusia juga kejahatan transnasional lainnya.¹²

Walaupun tidak terdapat bahasan utama terkait penanganan pengungsi dalam *Bali Process*, Indonesia dapat mengupayakan pembahasan ini karena terdapat *Special Conference on Irregular Movement of Persons* yang dapat dimaksud juga dengan pengungsi karena kedatangan mereka yang juga tidak menggunakan dokumen perjalanan yang dapat dikatakan sebagai *regular movement*.¹³ Seperti yang dilakukan pada 23 Maret 2016 yaitu Pertemuan Keenam *Bali Process* yang pada saat itu membahas pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi dan agenda pertemuan selanjutnya

¹⁰ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragudiniyanto

¹¹ *Ibid*

¹² The Bali Process, "About the Bali Process", diakses di <https://www.baliprocess.net/>, pada 4 Juni 2018.

¹³ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit. hal. 31.

dalam membahas penanganan pengungsi bagi negara penerima dan negara lainnya yang berkepentingan.¹⁴ Secara global, Kemlu melakukan upaya untuk mendorong negara yang menandatangani Konvensi tentang Pengungsi Tahun 1951 untuk membuka atau meningkatkan kuota *resettlement*-nya.¹⁵ Sehingga, dengan upaya secara global ini, akan mengurangi jumlah pengungsi yang menunggu kepastian di Indonesia.

Selain itu, kementerian lainnya seperti Kemdikbud dan Kemenpppa memiliki wewenang dalam pembahasan pada kebijakan terkait bagaimana penanganan pada anak dan perempuan yang juga merupakan pengungsi yang butuh pertolongan tersebut. Lalu, terdapat kementerian lembaga dalam bidang keamanan seperti Polisi Perairan, TNI AL, Basarnas yang memiliki urusan dalam konteks penemuan dan pengamanan pengungsi saat penemuan terkhususnya di perbatasan dan pembahasan kordinasi secara teknis. Selain itu, Kemlu dan Polhukam melalui Direktorat Jenderal Imigrasi merupakan kementerian lembaga yang melakukan kordinasi dalam perumusan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri.

Pada konteks pembuat kebijakan dalam penanganan pengungsi, Indonesia memiliki banyak kementerian lembaga yang mengurusinya. Lalu, terdapat Polhukam dan Kemlu yang memiliki peran terbesar dalam pembentukannya. Hal ini memperlihatkan bahwa pembuat kebijakan pengungsi di Indonesia adalah yang

¹⁴ Kementerian Luar Negeri RI, "Co-Chairs' Statement BRMC VI", diakses di <https://www.kemlu.go.id/id/lembar-informasi/Pages/Co-Chairs-Statement-BRMC-VI.aspx>, pada 4 Juni 2018.

¹⁵ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

mempengaruhi Pemerintah Indonesia memberikan respon positif dalam penanganan pengungsi. Ini karena kedua kementerian ini memiliki dua pandangan yang sama yaitu pada konteks kemanusiaan. Kemlu, yang merupakan kementerian yang mengurus urusan luar negeri Indonesia, memiliki pandangan bahwa dalam menangani pengungsi adalah didasari atas rasa kemanusiaan untuk melindungi sesama manusia.¹⁶ Hal ini juga sejalan dengan sikap Kemlu yang membuat Indonesia untuk mengedepankan mengikuti instrumen internasional yang sudah ditandatangani Indonesia sendiri, yang sudah dijelaskan di bab sebelumnya, karena instrumen tersebut bersangkutan dengan konteks kemanusiaan yang harus dilindungi.

Selain itu, Polhukam, yang merupakan kementerian yang menangani politik, keamanan dan hukum di Indonesia juga menangani konteks Hak Asasi Manusia (HAM) pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Kemenkumham). Hal ini juga sesuai dengan Misi dari Kemenkumham itu sendiri yaitu untuk “Mewujudkan penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan HAM.”¹⁷ Sehingga, pandangan terkait kemanusiaan ini juga sangat dipertimbangkan oleh kedua kementerian ini. Walaupun Polhukam memiliki pandangan terkait keamanan negara, kedua konteks kemanusiaan pengungsi dan keamanan negara ini dapat diseimbangkan melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 yang memberikan respon positif untuk menerima pengungsi, namun tetap ada koordinasi penjagaan keamanan yang dikordinasikan oleh Polri, sehingga dapat mencegah terjadinya ancaman keamanan dari pengungsi yang datang.

¹⁶ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

¹⁷ Kementerian Hukum dan HAM, “Visi dan Misi”, diakses di <https://www.kemenkumham.go.id/profil/visi-dan-misi>, pada 5 Juni 2018

Sehingga, penanganan pengungsi di Indonesia ditangani oleh badan sipil negara yaitu Kemlu dan Polhukam karena dilihat dari keadaan bahwa Indonesia tidak menetapkan pengungsi dan pencari suaka sebagai '*high policy*' melainkan sebagai '*low policy*'. Hal ini ditandai dengan isu pengungsi dan pencari suaka bukan merupakan bagian dari keamanan nasional ataupun kebijakan luar negeri Indonesia. Indonesia justru melihat arus pengungsi dan pencari suaka harus ditangani dengan sudut pandang kemanusiaan, dengan ditangani oleh Kemlu dan Polhukam. Hal ini dibuktikan dengan pernyataan Pragusdiniyanto, bahwa Indonesia tidak menetapkan isu pengungsi dan pencari suaka sebagai agenda prioritas Pemerintah Indonesia.¹⁸ Pragusdiniyanto juga menambahkan bahwa pembahasan mengenai arus pengungsi dan pencari suaka menjadi isu yang sensitif bagi Indonesia untuk membahasnya dengan negara pengirim, karena ini akan merusak hubungan bilateral antar negara.¹⁹ Hal ini menandakan bahwa arus pengungsi dan pencari suaka bukan menjadi agenda politik luar negeri Indonesia karena hal ini menjadi isu sensitif.

Namun, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa Indonesia berusaha untuk mengaitkan isu pengungsi dan pencari suaka dengan isu lainnya yang menjadi pembahasan bilateral dengan negara penerima. Sikap Indonesia ini menandakan bahwa isu pengungsi dan pencari suaka masih belum menjadi kebijakan luar negeri negara ataupun ancaman yang besar bagi Indonesia karena Indonesia masih belum membicarakan konteks ini secara bilateral kepada negara pengirim dan Indonesia masih lebih menjaga hubungan baik antara kedua negara dibanding pembahasan isu

¹⁸ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

¹⁹ *Ibid*

pengungsi dan pencari suaka sebagai agenda keamanan negara. Ini karena Indonesia masih tidak menganggap pengungsi dan pencari suaka sebagai ancaman bagi kedaulatan ataupun keamanan negara, sehingga Indonesia masih mengedepankan hubungan baik yang terjaga dengan negara pengirim pengungsi. Dengan keterlibatan militer yang sedikit, hanya pada penemuan pengungsi bukan pada proses penentuan kebijakan, juga memperlihatkan bahwa arus pengungsi dan pencari suaka bukan menjadi agenda keamanan nasional karena pengungsi dan pencari suaka tidak ditangani oleh militer. Sehingga, dengan keadaan-keadaan di atas, arus pengungsi dan pencari suaka bukan menjadi ancaman potensial bagi Indonesia saat ini.

Selain itu juga, seperti yang dikatakan Jacobsen bahwa pilihan birokratis negara sebelumnya juga mempengaruhi pilihan setelahnya. Hal ini terbukti dengan keadaan bahwa Indonesia menerima pengungsi yang datang dari Vietnam yang dialokasikan pada Pulau Galang dan pengungsi lainnya yang diterima oleh Pemerintah Indonesia dan diberikan *shelter* sementara untuk para pengungsi menunggu *resettlement* atau *voluntary repatriation*. Sehingga, hal ini dapat disimpulkan bahwa Indonesia memiliki '*low policy*' terkait penanganan pengungsi karena tidak mengancam keamanan nasional dan juga menjadi kebijakan luar negeri, sehingga penanganannya dilakukan oleh lembaga sipil negara. Oleh karena itu, penanganan pengungsi yang dilakukan oleh lembaga sipil negara ini menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia yang memberikan respon positif pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

5.2 Hubungan Internasional Pemerintah Indonesia

Dalam sub-variabel hubungan internasional, Jacobsen menjelaskan perlu melihat dari dua sisi yang berbeda pada interaksi internasional yaitu dari sisi hubungan Indonesia dengan rezim pengungsi internasional dan dari hubungan luar negerinya. Interaksi dengan rezim pengungsi internasional ini menjadi penting untuk diperhatikan karena akan menentukan seperti apa perlakuan negara kepada para pengungsi yang datang, apakah mereka membutuhkan bantuan atau justru menutup diri dari rezim internasional yang hendak membantu negara penerima. Lalu, perlu juga memperhatikan hubungan negara penerima dengan negara asal pengungsi, untuk melihat seperti apakah perlakuan negara penerima terhadap pengungsi yang datang karena hubungan dengan negara asal akan berpengaruh pada hal ini.

5.2.1 Hubungan Indonesia dengan Rezim Internasional

5.2.1.1 Bantuan Rezim Internasional terkait Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia

Pada indikator rezim pengungsi internasional, ada atau tidaknya bantuan dari rezim internasional sangatlah penting untuk dilihat sebagai faktor yang mempengaruhi respon negara penerima melalui suatu kebijakannya. Ketika negara penerima mendapatkan bantuan dari rezim internasional, negara penerima cenderung memiliki respon yang positif karena keterlibatan rezim internasional cenderung akan mendorong negara penerima menerima pengungsi yang datang melalui bantuan yang diberikan.²⁰ Sebaliknya, ketika negara penerima tidak mendapatkan bantuan dari rezim internasional dalam menangani pengungsi, negara penerima tidak akan mempertimbangkan untuk memberikan kebijakan yang positif, sehingga negara

²⁰ Jacobsen, op.cit. hal. 662 663

penerima cenderung memberikan respon yang negatif karena negara penerima belum tentu memiliki kapasitas untuk menerima pengungsi.²¹ Karena Indonesia memiliki respon yang positif, perlu dibuktikan apakah Indonesia mendapatkan bantuan dari rezim internasional sebagai faktor yang mempengaruhi keluarnya kebijakan Indonesia yang positif.

Indonesia, sebagai negara penerima, memiliki hubungan yang baik dengan rezim internasional yaitu organisasi internasional UNHCR dan IOM. Hal ini diperlihatkan dengan keikutsertaan UNHCR dan IOM dalam penanganan pengungsi dan juga telah disebutkan di Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 mengenai keikutsertaan UNHCR dan IOM yang telah dijelaskan sebelumnya.²² Indonesia secara resmi hanya mengakui UNHCR dan IOM sebagai organisasi yang termasuk kedalam rezim internasional dalam menangani pengungsi di Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tersebut.²³ Indonesia dengan UNHCR dan IOM juga memiliki beberapa bentuk kerjasama yang merupakan bantuan dari dua organisasi internasional tersebut. Indonesia memiliki tujuan untuk mempercepat penyelesaian masalah terkait pencari suaka dan pengungsi dengan mengikutsertakan IOM dan UNHCR.²⁴

Indonesia sendiri sudah melakukan kerjasama dan mendapat bantuan dari UNHCR sejak tahun 1979, yang saat itu Indonesia kedatangan arus pengungsi pada pertama kalinya menerima 170.000 pengungsi dari Vietnam yang ditempatkan di

²¹ Jacobsen, op.cit., hal. 662-663

²² Presiden Republik Indonesia, op.cit. hal 3

²³ *Ibid*

²⁴ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit., hal 34

Pulau Galang.²⁵ UNHCR saat itu membantu proses *repatriation* dan *resettlement* bagi para pengungsi di Pulau Galang sehingga pada tahun 1996 tempat pengungsian tersebut ditutup oleh Pemerintah Indonesia.²⁶ Keberadaan UNHCR untuk pertama kali disahkan oleh Pemerintah Indonesia pada tanggal 15 Juni 1979,²⁷ melalui *Host Country Agreement* yang hingga saat ini pada setiap tahunnya diperbaharui.²⁸ Hingga saat itu, UNHCR telah memiliki kantor pusat di Jakarta dan memiliki perwakilan di Medan, Tanjung Pinang, Makassar, Surabaya, Kupang dan Pontianak.²⁹

UNHCR dalam penanganan pengungsi di Indonesia, memberikan bantuan dalam penentuan status pengungsi melalui *Refugee Status Determination* (RSD) karena Indonesia, sebagai negara yang tidak menandatangani Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, tidak memiliki sistem nasional dalam proses penentuan status pengungsi sehingga mengizinkan UNHCR untuk menjalankan mandat perlindungan dan melakukan pencarian solusi (*durable solution*) untuk pengungsi.³⁰ Hingga tahun 2016, UNHCR tetap memberikan bentuk bantuan yang sama yaitu menjaga mandat *non-refoulement* bersama-sama dengan Pemerintah Indonesia untuk tidak memulangkan pengungsi secara paksa untuk para pengungsi ke tempat yang menyebabkan penganiayaan, selain itu juga membantu Indonesia dalam pendataan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia, penentuan status pengungsi melalui

²⁵ *Ibid* hal 62

²⁶ *Ibid*

²⁷ *Ibid*

²⁸ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

²⁹ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit., hal 62

³⁰ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit., Hal 62

Refugee Status Determination (RSD) dan memberikan *durable solution* kepada para pengungsi.³¹

Selain itu, UNHCR juga memberikan bantuan penyediaan tempat penampungan di Indonesia yang juga bekerjasama dengan IOM dan Pemerintah Daerah setempat.³² Namun, dalam bantuan penyediaan tempat, IOM memiliki peran lebih besar pada hal ini.³³ IOM mulai berada di Indonesia sejak tahun 1979.³⁴ pada saat itu, IOM memberikan bantuan kemanusiaan dan penyelesaian arus pengungsi yang datang dari Vietnam di Pulau Galang, Riau.³⁵ IOM selanjutnya memberikan bantuan kepada Indonesia pada tahun 1999 terkait menangani masalah pengungsi di Timor Timur.³⁶ Pada tahun yang sama, IOM pertama kali membangun kantor perwakilan berpusat di Jakarta dan selanjutnya membentuk kantor perwakilan lain di Denpasar, Kupang, Atambua dan Timor Timur.³⁷ IOM bekerja pada konteks migrasi di Indonesia dan hingga tahun 2000 IOM bekerjasama dengan Indonesia melalui *Cooperation Agreement on the handling of Irregular Migrants, Internally Displaced Persons, Border Management and General Immigration* yang didalamnya membantu penanganan migran ireguler, *Internally Displaced Persons*, juga manajemen perbatasan, dan migrasi pada umumnya.³⁸ Oleh karena itu, IOM juga membantu Indonesia terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka.

³¹ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

³² *Ibid*

³³ *Ibid*

³⁴ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, loc.cit., hal 64-65

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*

³⁷ International Organization for Migration (IOM), "History of IOM Indonesia", diakses di <https://indonesia.iom.int/about-iom/iom-indonesia/history-iom-indonesia>, pada 6 Juni 2018.

³⁸ *Ibid*

Sebelumnya, perlu diketahui bahwa organisasi internasional yang membantu Indonesia dalam menangani pengungsi, IOM dan UNHCR juga didanai oleh Pemerintah Australia dalam konteks penanganan pengungsi di Indonesia.³⁹ Australia juga telah dikenal aktif dalam konteks bilateral dan multilateral dalam isu pengungsi seperti agenda pengawasan perbatasan dan *information sharing* dalam kerjasama kawasan.⁴⁰ *National Programme Officer, International Organization for Migration* (IOM) juga mengatakan bahwa pendanaan yang didapatkan IOM tersebut diberikan dari negara donor, dan Australia merupakan negara donor yang memiliki perhatian terbesar terkait pengungsi dan pencari suaka di Indonesia, oleh karena itu juga Australia memberikan pendanaan secara khusus kepada Indonesia terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka.⁴¹ Bantuan ini telah diperkuat sejak terbentuknya *Regional Cooperation Agreement* (RCA) yang merupakan kerjasama trilateral antara IOM, Pemerintah Indonesia dan Australia pada tahun 2000 dan masih terus berjalan hingga tahun 2016.⁴²

RCA dianggap sebagai program yang bertujuan memberikan bantuan dan pemulangan sukarela untuk para pengungsi yang melakukan transit di Indonesia.⁴³ Pada program RCA ini, IOM memiliki tugas untuk memberikan bantuan material dan akomodasi kepada para pengungsi dan pencari suaka yang menunggu statusnya atau

³⁹ Human Rights Watch, "Barely surviving" (2013) 6.

⁴⁰ Asher Lazarus Hirsch & Cameron Doig, "Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia" *The International Journal of Human Rights* (Melbourne:2017) 7.

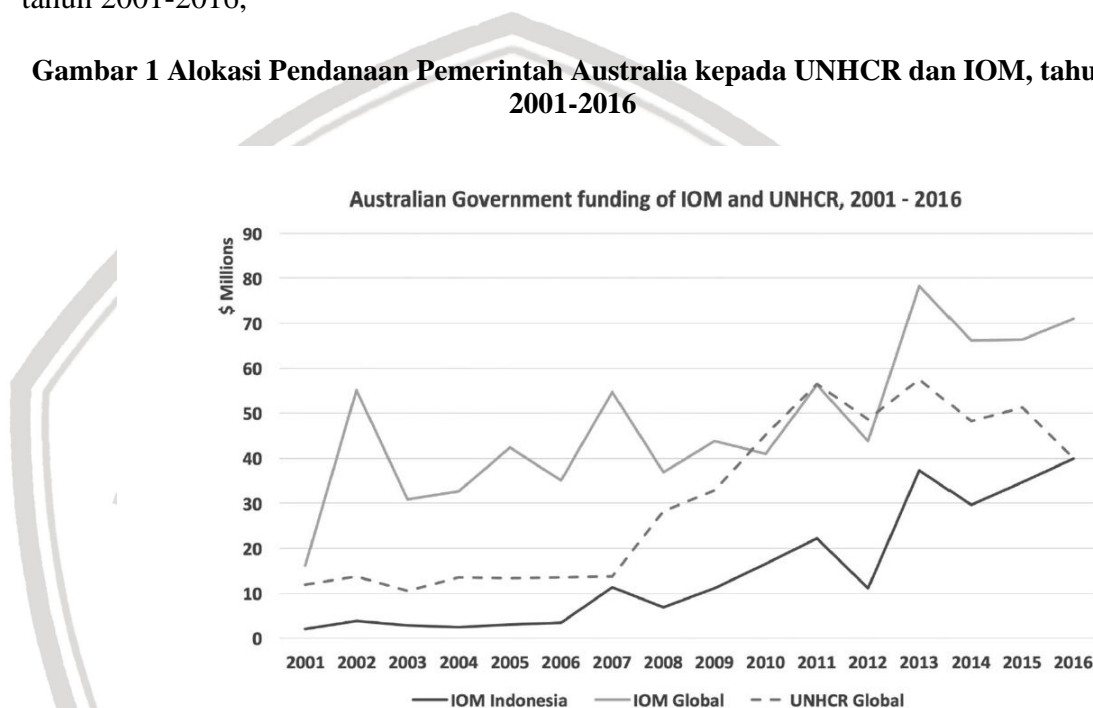
⁴¹ Hasil wawancara Penulis dengan *National Programme Officer, International Organization for Migration* (IOM).

⁴² Asher Lazarus Hirsch & Cameron Doig, loc.cit. Hal. 7

⁴³ *Ibid*

durable solution.⁴⁴ Hal ini menandakan juga bahwa Australia sejak tahun 2001 hingga 2016 memberikan dana sebesar 238 Juta Dolar Amerika pada kegiatan-kegiatan yang dilakukan Indonesia melalui IOM.⁴⁵ Pada tahun 2016, IOM memberikan dana kepada Pemerintah Indonesia sebesar 49 Juta Dolar Amerika.⁴⁶ Berikut adalah grafik pendanaan Pemerintah Australia kepada IOM dan UNHCR dari tahun 2001-2016,⁴⁷

Gambar 1 Alokasi Pendanaan Pemerintah Australia kepada UNHCR dan IOM, tahun 2001-2016



Sumber: jurnal *Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia* hal. 7.

Sejalan dengan penjelasan sebelumnya bahwa IOM memberikan bantuan kepada Indonesia berupa pendanaan. IOM memberikan bantuan kepada Indonesia melalui *Immigration and Border Management (IBM)* yang secara umum memberikan

⁴⁴ *Ibid* hal 9

⁴⁵ *Ibid* hal 8

⁴⁶ Hirsch & Doig, op.cit.

⁴⁷ *Ibid.* hal. 9

bantuan terkait konteks migrasi di Indonesia.⁴⁸ Pada kegiatan ini, bantuan terkait penanganan pengungsi dibagi menjadi tiga bantuan lainnya yaitu adanya ‘*migrant care management*’, pembangunan kapasitas pada otoritas penanganan pengungsi, dan kampanye informasi publik.⁴⁹ IOM memberikan bantuan kepada Indonesia dalam perawatan dan pengelolaan *Potential Illegal Immigrants* (PII) yang disebut dengan ‘*migrant care management*’.⁵⁰

Kegiatan ini mencakup pemantauan dan pendanaan terkait tempat detensi, dukungan dana bagi pengungsi dan pencari suaka yang melakukan transit di Indonesia dan memfasilitasi *Assisted Voluntary Returns* atau program Bantuan Pemulangan Sukarela.⁵¹ Oleh karena itu, tujuan kegiatan ‘*migrant care management*’ ini juga adalah menahan para pengungsi dan pencari suaka, atau yang disebut oleh Australia sebagai *Potential Illegal Immigrants* (PII), untuk melanjutkan perjalanannya ke Australia dan pendanaan untuk Otoritas Indonesia untuk memonitor arus migrasi tidak teratur dan koordinasi terkait kegiatan kemaritiman tersebut.⁵² IOM memiliki peran dalam pemberian akomodasi para pengungsi dan pencari suaka yang sedang menunggu *voluntary repatriation* dan *resettlement*.⁵³ Akomodasi tersebut berupa pemberian uang saku kepada pengungsi dan penyediaan tempat tinggal.⁵⁴ IOM juga menambahkan bahwa pemberian akomodasi ini atas persetujuan dari

⁴⁸ International Organization for Migration (IOM), “Immigration and Border Management”, diakses di <https://indonesia.iom.int/what-we-do/immigration-and-border-management>, pada 6 Juni 2018.

⁴⁹ Hirsch & Doig, op.cit. hal 8

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ *Ibid*

⁵² *Ibid*

⁵³ Hasil wawancara Penulis dengan *National Programme Officer, International Organization for Migration* (IOM).

⁵⁴ *Ibid*

Pemerintah Indonesia, sehingga IOM tidak bertindak sepihak dalam penanganan pengungsi, karena Pemerintah Indonesia yang memiliki otoritas utama dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka ini.⁵⁵

IOM juga memberikan bantuan pada peningkatan kapasitas Otoritas Pemerintah Indonesia seperti Polri, Direktorat Jenderal Imigrasi dan Kementerian Polhukam dalam penanganan migrasi dan juga pengungsi dan pencari suaka melalui penanganan *irregular migration*.⁵⁶ Dengan adanya peran IOM pada peningkatan kapasitas untuk penanganan *irregular migration*, ini menandakan bahwa IOM juga memberikan peningkatan kapabilitas kepada Pemerintah Indonesia dalam menangani pengungsi dan pencari suaka yang juga termasuk kedalam *irregular migration*. Pada konteks peningkatan kapabilitas, IOM dianggap mampu untuk mengonstruksi dan mengembangkan kontrol pada kapabilitas migrasi di Indonesia.⁵⁷

Selain itu, IOM juga memberikan pendanaan pada proses penampungan dan pemenuhan kebutuhan dasar para pengungsi di Indonesia.⁵⁸ IOM memberikan bantuan pada pendanaan, yang diberikan oleh Australia kepada IOM, untuk akomodasi para pengungsi dan pencari suaka di tempat penampungannya yaitu pada 13 Rudenim, 20 tempat penahanan darurat, dan 42 *Community House*.⁵⁹ Pada konteks pemenuhan penampungan pengungsi, IOM juga bekerjasama dengan UNHCR dan

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ IOM Indonesia, "Immigration and Border Management Fact Sheet", diakses di <http://indonesia.iom.int/sites/default/files/Factsheet%20-%20Counter-Trafficking.pdf>, pada 3 Juni 2018

⁵⁷ Hirsch & Doig, op.cit. hal 14

⁵⁸ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

⁵⁹ Hirsch & Doig, op.cit. hal 10

Pemerintah Daerah setempat.⁶⁰ Pada pemenuhan kebutuhan dasar, IOM memberikan bantuan untuk para pengungsi seperti fasilitas kesehatan, pendidikan informal yang diadakan oleh IOM dan uang saku untuk para pengungsi.⁶¹

Dari kedua organisasi internasional ini, dapat dilihat bahwa secara garis besar UNHCR memberikan bantuan pada bentuk proses pendataan dan penetapan status pengungsi, selain itu juga mengakomodasi pengungsi dan pencari suaka untuk diberikan *durable solution* yang diakui Indonesia yaitu *resettlement* dan *voluntary repatriation*. Lalu, IOM memiliki peran lebih besar pada pendanaan akomodasi dan pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi saat pengungsi menunggu kepastian *resettlement* atau *voluntary repatriation*. Indonesia, yang bukan merupakan negara penandatangan Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, membutuhkan UNHCR untuk proses pemberian status dan pendataan pengungsi.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa Indonesia tidak memiliki aturan nasional terkait penentuan status pengungsi karena pada dasarnya Indonesia tidak memiliki kewajiban untuk menerima pengungsi. Indonesia juga melihat bahwa adanya harapan dari UNHCR untuk para pengungsi diberikan *durable solution* berupa *resettlement* atau penempatan ke negara ketiga membuat Indonesia mau menerima bantuan dari UNHCR dan mau menerima pengungsi untuk menjadikan Indonesia sebagai negara transit. Hal ini sesuai dengan yang dijelaskan oleh Jacobsen terkait pengaruh para rezim internasional dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka bahwa negara penerima akan memperbolehkan pengaruh organisasi

⁶⁰ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

⁶¹ *Ibid*

internasional untuk masuk pada penanganan pengungsi dan pencari suaka karena adanya janji dari organisasi internasional terkait *resettlement*.⁶² Hal ini sejalan dengan keadaan Indonesia yang mengakui *durable solution* yaitu *resettlement* dan *voluntary repatriation*.

Indonesia juga memiliki kekurangan dalam kapasitas pendanaan karena isu pengungsi masih bukan merupakan agenda yang dipertimbangkan pada agenda politik Indonesia.⁶³ Sehingga, bantuan dari IOM dianggap menjadi solusi karena IOM menawarkan bantuan pendanaan, yang didapatkan dari negara donor khususnya Australia, kepada Indonesia yang menjadi negara transit dengan kedatangan arus pengungsi yang semakin meningkat. Tidak hanya itu, IOM juga memberikan bantuan untuk pemenuhan kebutuhan dasar seperti pendanaan untuk pangan, transportasi dan penyediaan tempat tinggal untuk para pengungsi dan pencari suaka. Sehingga Indonesia tidak perlu mengalokasikan dananya untuk pemenuhan kebutuhan dasar tersebut. Pada konteks kedatangan arus pengungsi, Indonesia juga tidak dapat berbuat banyak untuk menahan para pengungsi tidak menuju negaranya, melihat lokasi Indonesia yang berdekatan dengan negara tujuan pengungsi yaitu Australia dan Selandia Baru. Oleh karena itu, bantuan dari UNHCR dan IOM merupakan solusi terbaik untuk saat ini karena Indonesia masih memiliki kekurangan kapasitas dalam menangani pengungsi dan semakin meningkatnya pengungsi yang datang ke Indonesia.

⁶² Jacobsen, op.cit. Hal 663

⁶³ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

Pada konteks bantuan dari rezim internasional, secara umum dapat dilihat bahwa Indonesia mendapat bantuan dari UNHCR, IOM, dan Pemerintah Australia melalui IOM. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa hal ini menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi Pemerintah Indonesia merespon arus pengungsi dengan kebijakan yang positif. Hal ini menjadi faktor yang mempengaruhi karena, sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Jacobsen bahwa ketika negara penerima diberikan bantuan oleh rezim internasional, rezim internasional akan mendorong negara penerima untuk memberikan respon yang positif.⁶⁴ Oleh karena itu, ketika negara penerima yaitu Indonesia memiliki bantuan dari rezim internasional, sikap Indonesia akan cenderung memberikan respon yang positif. Hal ini terjadi karena Indonesia dalam proses pembuatan kebijakan maupun pelaksanaan di lapangan pada penanganan pengungsi dipengaruhi juga oleh keberadaan para organisasi, yaitu IOM dan UNHCR, yang memberikan bantuan tersebut.

Menurut *National Programme Officer* IOM, mengatakan bahwa IOM juga dapat memberikan masukan kepada Indonesia pada konteks penentuan kebijakan yang sesuai dengan nilai-nilai yang dianut oleh IOM pada penanganan pengungsi dan pencari suaka kepada Pemerintah Indonesia.⁶⁵ Hal ini menandakan bahwa terdapat peran organisasi internasional pada proses penentuan kebijakan Indonesia terkait pengungsi dan pencari suaka. Hal ini karena terdapat keterlibatan kedua organisasi internasional ini untuk membantu Indonesia dalam menangani pengungsi. Sehingga, dengan adanya kedua organisasi internasional ini mendorong Indonesia untuk

⁶⁴ Jacobsen, op.cit. Hal 662.

⁶⁵ Hasil Wawancara Penulis dengan Hasil wawancara Penulis dengan *National Programme Officer*, *International Organization for Migration* (IOM).

memberikan perlakuan yang baik kepada pengungsi yang ada di Indonesia. Baiknya perlakuan kepada pengungsi dan pencari suaka ini dapat dilihat dari Pemerintah Indonesia yang memperbolehkan IOM dan UNHCR untuk ikut membantu Pemerintah Indonesia terkait pemberian bantuan pada pemenuhan kebutuhan dasar para pengungsi dan pencari suaka tersebut.

Sehingga, bantuan-bantuan yang diberikan oleh IOM dan UNHCR juga membuat Indonesia terdorong untuk memberikan penanganan yang baik kepada pengungsi dan pencari suaka. Hal ini karena IOM yang mampu menanggung kebutuhan dasar para pengungsi, sehingga pengungsi tidak kesulitan mencari tempat tinggal dan juga terkait pendanaan di Indonesia. Lalu, terdapat UNHCR yang menjanjikan untuk mengurus proses *resettlement* dan *voluntary repatriation*, sehingga membuat Indonesia tidak harus mengeluarkan tenaga berlebih dalam proses-proses tersebut. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa bantuan-bantuan dari UNHCR dan IOM ini mendorong Indonesia memberikan respon yang positif pada penanganan pengungsi melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

5.2.1.2 Ancaman kepada Pemerintah Indonesia terkait Buruknya Publisitas Penanganan Pengungsi oleh Rezim Internasional

Negara penerima akan memperhatikan bagaimana publisitas mengenai negaranya tersebut, sehingga ancaman akan mendapatkan buruk atau baiknya publisitas juga dapat menjadi faktor yang mempengaruhi respon negara penerima terhadap arus pengungsi. Ketika negara merasa terancam akan memiliki publisitas yang buruk, hal ini akan menjadi faktor yang mempengaruhi negara memberikan

respon yang positif.⁶⁶ Sebaliknya, ketika negara memberikan respon yang negatif, hal tersebut karena negara penerima tidak merasa terancam akan buruknya publisitasnya di ranah internasional.⁶⁷ Publisitas tersebut dapat dilihat dari pemberitaan media internasional yang berisikan opini atau pernyataan dari rezim internasional terkait negara penerima. Pada publisitas ini, penulis berfokus pada UNHCR dan IOM, sebagai organisasi yang diakui oleh Pemerintah Indonesia untuk menangani pengungsi. Pemberitaan ini dimulai sejak munculnya para pengungsi yang mulai berdatangan pada tahun 2011 hingga 2016. Oleh karena itu, perlu dilihat apakah Indonesia menerima buruknya publisitas tersebut dan melihat hal tersebut menjadi ancaman atau tidak.

Pada pencarian publikasi ini, media internasional menjadi sangat penting karena pemberitaannya lebih massif dibanding berita lokal. Hal ini juga yang membuat media internasional lebih berdampak pada tekanan suatu negara. Indonesia sendiri merupakan negara yang memiliki sedikit pemberitaan mengenai buruknya publisitas mereka oleh UNHCR. Hal ini dapat dilihat seperti yang penulis paparkan bahwa berita mengenai buruknya publisitas Indonesia dalam penanganan pengungsi ada pada berita yang dikeluarkan oleh *the Democratic Voice of Burma* yang berjudul '*Indonesian prison riot sparked by rapes of Rohingya inmates*' dan terdapat pernyataan didalamnya bahwa UNHCR meminta ketenangan dan mendesak Pemerintah Indonesia untuk menindak dan melakukan pencegahan terkait kekerasan,

⁶⁶ Jacobsen, Op.cit. hal 664.

⁶⁷ *Ibid*

pemeriksaan yang ada di Rudenim dan secepatnya memindahkan pengungsi ke *Community House*.⁶⁸

Pemberitaan yang kedua datang dari UNHCR dan IOM, saat tanggal 19 May 2015 yang berjudul '*Joint Statement by UNHCR, OHCHR, IOM and SRSB for Migration and Development: Search and rescue at sea, disembarkation, and protection of the human rights of refugees and migrants now imperative to save lives in the Bay of Bengal and Andaman Sea*'.⁶⁹ Pada pemberitaan tersebut, UNHCR mengatakan bahwa "*We, the undersigned*, strongly urge the leaders of Indonesia, Malaysia, and Thailand, to protect migrants and refugees stranded on vessels in the Bay of Bengal and the Andaman Sea, to facilitate safe disembarkation, and to give priority to saving lives, protecting rights, and respecting human dignity.*"⁷⁰ Dengan kata lain sangat mendesak Pemimpin Indonesia dan negara lain untuk melindungi pengungsi yang terdampar di laut Andaman dan Teluk Benggala. Terdapat kata sangat mendesak yang membuat Pemerintah Indonesia harus berbuat sesuatu terkait arus pengungsi ini.

Pada konteks buruknya publisitas, Indonesia hanya memiliki dua pemberitaan ini. Namun, selain itu juga UNHCR secara kolektif memberikan kritiknya pada ASEAN terkait penanganan pengungsi. Hal ini juga dapat diperhatikan karena

⁶⁸ Hanna Hindstrom, "Indonesian prison riot sparked by rapes of Rohingya inmates", diakses di <http://www.dvb.no/news/indonesian-prison-riot-sparked-by-rape-of-rohingya-inmates/27532>, pada 25 Juni 2018

⁶⁹ UNHCR, "Joint Statement by UNHCR, OHCHR, IOM and SRSB for Migration and Development: Search and rescue at sea, disembarkation, and protection of the human rights of refugees and migrants now imperative to save lives in the Bay of Bengal and Andaman Sea", diakses di <http://www.unhcr.org/news/press/2015/5/555aee739/joint-statement-unhcr-ohchr-iom-srsg-migration-development-search-rescue.html>, pada 25 Juni 2018.

⁷⁰ *Ibid*

Indonesia merupakan anggota ASEAN dan aktif didalamnya. Terdapat pemberitaan dari *Radio Free Asia* yang berjudul '*UN Alarmed at Southeast Asian Actions Toward Migrant Boats*' yang menyatakan bahwa PBB, lembaga yang memayungi UNHCR, menyerukan negara Asia Tenggara untuk tidak memulangkan kembali kapal yang datang ke negaranya untuk mengungsi.⁷¹

Dari pemberitaan yang telah dijabarkan, dapat dilihat bahwa pemberitaan internasional terkait buruknya sikap Indonesia cenderung tidak massif. Penulis melihat bahwa tidak masifnya pemberitaan ini karena Indonesia bukan merupakan negara yang meratifikasi Konvensi tentang Pengungsi, sehingga terdapat pemikiran bahwa penanganan pengungsi bukanlah kewajiban Indonesia untuk tidak menanganinya. Hal lain juga karena UNHCR dan IOM pun bergantung pada Indonesia sebagai negara yang bersedia untuk disinggahi para pengungsi untuk mencari *durable solution* terkhusus keadaan Indonesia yang sangat berdekatan dengan Australia, sebagai negara tujuan *resettlement* para pengungsi. Sehingga, UNHCR dan IOM sendiri tidak ingin merusak hubungannya dengan Indonesia dengan memberikan publikasi yang buruk pada media.

Ketika UNHCR dan IOM terlihat sangat agresif, ini akan membuat Indonesia untuk berpikir kembali dalam menangani pengungsi karena justru mendapat tekanan dari organisasi yang membantunya. Ketika hal ini terjadi, itu justru memberatkan kedua organisasi ini karena akan membingungkan untuk menempatkan sementara pengungsi tersebut. Oleh karena tidak masifnya pemberitaan buruknya publisitas

⁷¹ Radio Free Asia, "UN Alarmed at Southeast Asian Actions Toward Migrant Boats", diakses di <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/UN-refugees-05142015160843.html/>, pada 25 Juni 2018

Indonesia dalam penanganan pengungsi, hal ini bukan menjadi ancaman Indonesia untuk mendapatkan buruknya persepsi dari masyarakat internasional. Namun, dengan sikap Indonesia yang mau menerima pengungsi dan pencari suaka dan memberikan respon yang positif pada penanganannya, dapat memperlihatkan bahwa Indonesia berupaya untuk mencegah masifnya publikasi yang buruk dari media Barat.

Hal ini sejalan dengan pemikiran Jacobsen ketika negara diberikan tekanan oleh buruknya publikasi akan memberikan hasil bahwa pemerintah negara penerima akan terlihat baik di mata internasional dan lebih humanis dengan akhirnya menerima pengungsi, sehingga hal ini dipertimbangkan menjadi pilihan politis negara.⁷² Hasil bahwa sikap ini akan menjadikan citra Indonesia menjadi negara yang baik dan lebih humanis di mata internasional merupakan pertimbangan politis Indonesia. Namun, hal ini tetap memperlihatkan bahwa tidak masifnya pemberitaan Indonesia yang buruk terkait penanganan pengungsi dan pencari suaka tidak menjadi ancaman bagi Indonesia. Sehingga, parameter adanya ancaman buruknya publisitas Indonesia dari rezim internasional bukan menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif pada pengungsi. Karena Indonesia masih belum mendapat ancaman tersebut, namun masih melakukan sikap pencegahan ancaman tersebut terjadi.

⁷² Jacobsen, op.cit., hal 663.

5.2.1.3 Kelemahan Kelembagaan Pemerintah Indonesia dalam Menangani Pengungsi dari Luar Negeri

Pada konteks kelemahan kelembagaan ini, hal yang perlu diperhatikan adanya kelemahan apa saja yang dimiliki negara penerima pada kementerian atau lembaganya dalam menangani pengungsi sehingga rezim internasional berperan untuk membantu negara penerima. Ada atau tidak adanya kelemahan kelembagaan ini yang mempengaruhi seperti apa respon negara penerima pada kebijakannya terkait penanganan pengungsi. Karena kelemahan kelembagaan inilah yang mendorong negara penerima untuk bersedia menerima bantuan dari rezim internasional.⁷³ Ketika pemerintah negara penerima memberikan respon yang positif melalui kebijakannya, hal ini dipengaruhi oleh adanya kelemahan negara penerima dalam menangani pengungsi, sehingga hal ini mendandakan bahwa terdapat hubungan yang baik antara negara penerima dan rezim internasional.⁷⁴ Sebaliknya, ketika pemerintah negara penerima memberikan respon yang negatif, hal ini dipengaruhi oleh tidak adanya kelemahan dari negara penerima dalam menangani pengungsi karena diyakini dapat mengurus pengungsi tanpa bantuan pihak lain, hal inilah yang membuat pemerintah negara penerima bahkan dapat mengusir pengungsi yang datang ke negaranya.⁷⁵

Indonesia, sebagai negara penerima, memiliki hubungan dengan rezim internasional yaitu IOM dan UNHCR dalam penanganan pengungsi. Hal ini menandakan bahwa Indonesia masih memiliki kelemahan dalam menangani pengungsi dari luar negeri yang berada di Indonesia. Terdapat tiga kelemahan

⁷³ Jacobsen, op.cit. Hal 664

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ *Ibid*

kapasitas Indonesia dalam menangani pengungsi, yaitu pada kapasitas pendanaan, teknis di lapangan, dan keadaan Indonesia yang belum menandatangani Konvensi tentang Pengungsi dan Protokolnya tahun 1951 dan 1967.⁷⁶ Ketiga hal inilah yang nantinya akan memperlihatkan bentuk kelemahan seperti apakah yang dimiliki Indonesia dan bentuk bantuan dari rezim internasional terkait ketiga hal ini.

Indonesia merupakan negara yang memiliki kelemahan pada konteks pendanaan, hal ini karena perhatian Indonesia masih berada pada isu lain yang merupakan isu pembangunan domestiknya.⁷⁷ Sehingga, alokasi pendanaan pemerintah Indonesia juga difokuskan pada konteks pembangunan domestik Indonesia. Sehingga, menurut Pragusdiniyanto, hal ini membuat Indonesia kebingungan, karena Indonesia sendiri tidak memiliki alokasi dana untuk kedatangan arus pengungsi, sehingga Indonesia meminta organisasi internasional yaitu IOM dan UNHCR untuk membantu pada masalah pendanaan. Namun, bagaimanapun juga lembaga di Indonesia dan Pemerintah Daerah yang pertama kali menerima pengungsi dan hal tersebut yang membingungkan karena dana dari Pemerintah Daerah pasti dikeluarkan dalam melakukan penampungan sementara, oleh karena itu adanya IOM dalam hal itu menanggung pendanaan pengungsi, dan hal ini akan dialokasikan pada biaya tak terduga.

Kelemahan yang kedua adalah pada konteks teknis penanganan pengungsi, salah satunya adalah masalah tempat penampungan pengungsi. Indonesia merupakan

⁷⁶ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

⁷⁷ *Ibid*

negara yang memiliki populasi terbesar keempat pada tahun 2016.⁷⁸ Hal ini memperlihatkan bahwa populasi di Indonesia sendiri juga sudah sangat besar jumlahnya, oleh karena itu Indonesia sudah tidak dapat menampung para pengungsi yang datang karena tidak adanya kapasitas dalam alokasi tempat di Indonesia ditambah juga kekurangan dana yang dimiliki. Oleh karena itu juga, para pengungsi dialokasikan ke Rudenim atau *Community House* terkait tempat penampungannya. Namun, hal ini juga menjadi permasalahan karena semakin banyak para pengungsi yang berdatangan ke Indonesia tiap tahunnya.

Selain itu, pada konteks teknis, Indonesia bukan merupakan negara yang menandatangani Konvensi tentang Pengungsi dan Protokolnya Tahun 1951 dan 1967 sehingga Indonesia tidak dapat menentukan status pengungsi sendiri.⁷⁹ Hal itulah yang menjadi kelemahan Indonesia, sehingga Indonesia membutuhkan bantuan UNHCR dalam proses penerimaan dan penyeleksiaan pengungsi untuk mendapatkan statusnya. Yang terakhir, karena Indonesia tidak menandatangani Konvensi tentang Pengungsi dan Protokolnya Tahun 1951 dan 1967 sehingga Indonesia tidak memiliki aturan untuk memperbolehkan pengungsi bekerja di negaranya.⁸⁰ Hal ini menjadi kelemahan karena ketika para pengungsi tidak dapat bekerja, hal ini menandakan bahwa Pemerintah Indonesia harus menanggung kebutuhan dasar para pengungsi seperti makan, minum dan tempat tinggal karena pengungsi tidak dapat menghasilkan uang untuk menanggung kebutuhan dasar mereka sendiri. Sehingga, Indonesia butuh

⁷⁸ World by Map, "Population", diakses di <http://world.bymap.org/Population.html>, pada 6 Juni 2018

⁷⁹ Direktorat HAM dan Kemanusiaan Kementerian Luar Negeri, op.cit., hal 62

⁸⁰ Wawancara Penulis dengan Bapak Jaya Saputra.

bantuan rezim internasional untuk membantu memenuhi kebutuhan dasar para pengungsi tersebut.

Keempat hal ini menjadi kelemahan utama Indonesia dalam menangani pengungsi, sehingga butuh peran organisasi internasional dalam menanganinya. Indonesia yang menyadari kelemahan kelembagaan ini menerima IOM dan UNHCR untuk memiliki keterlibatan yang besar dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Selain itu, terdapat bantuan dari kedua organisasi internasional ini dapat menutupi kelemahan yang dimiliki Indonesia.

Hal ini juga memperlihatkan bahwa keempat kelemahan ini menjadi faktor yang mempengaruhi Pemerintah Indonesia berkenan untuk bekerjasama dengan organisasi internasional yang juga membuat Indonesia memberikan respon yang positif dalam penanganan pengungsi. Karena, ketika pemerintah Indonesia memiliki hubungan yang baik dengan organisasi internasional, kebijakan yang dikeluarkan juga akan cenderung positif. Kelemahan-kelemahan ini nantinya akan ditutupi oleh keberadaan organisasi internasional yang memiliki kapasitas terkait pendanaan untuk pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi, teknis penanganan dan penampungan pengungsi, dan hak penentuan status pengungsi tersebut. Sehingga, Indonesia yang memiliki kelemahan kelembagaan dalam penanganan pengungsi yaitu kelemahan kapasitas Indonesia dalam menangani pengungsi, yaitu pada kapasitas pendanaan, teknis di lapangan, dan keadaan Indonesia yang belum menandatangani Konvensi tentang Pengungsi dan Protokolnya tahun 1951 dan 1967 menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia untuk memberikan respon yang positif pada Peraturan

Presiden Nomor 125 Tahun 2016 demi mendapatkan bantuan dari UNHCR dan IOM dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia.

5.2.1.4 Sensitivitas Kedaulatan atau Ketergantungan Indonesia terhadap Rezim Internasional

Adanya sensitivitas antara kedaulatan atau ketergantungan negara penerima terhadap rezim internasional dapat diartikan dengan sikap seperti apakah yang dimiliki oleh negara penerima kepada rezim internasional, apakah lebih tertutup atau lebih terbuka pada bantuan yang ditawarkan rezim internasional tersebut.⁸¹ Ketika negara penerima memberikan respon yang negatif, hal ini dapat dipengaruhi oleh adanya sensitivitas kedaulatan yang melekat pada negara penerima.⁸² Oleh karena itu, tekanan dari organisasi internasional untuk menangani pengungsi tidak diakui oleh negara penerima tersebut. Ketika negara penerima memberikan respon yang positif, hal ini dipengaruhi oleh adanya kecenderungan ketergantungan terhadap rezim internasional.⁸³ Sehingga, hal ini juga membuat negara penerima juga dapat ditekan oleh rezim internasional untuk menangani pengungsi. Oleh karena itu, perlu dilihat apakah Indonesia memiliki sensitivitas terkait kecenderungan ketergantungan dengan organisasi internasional yang mempengaruhi Indonesia memberikan respon yang positif dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka.

Sebagai negara penerima, Indonesia memiliki kedekatan dengan rezim internasional yang menangani pengungsi, yaitu UNHCR dan IOM yang tertulis di

⁸¹ Jacobsen, op.cit. hal. 664

⁸² *Ibid.* hal. 663

⁸³ *Ibid*

Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 Pasal 2 Ayat 1 dan 2.⁸⁴ Pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 ini, dinyatakan bahwa Pemerintah Indonesia melakukan kordinasi dan kerjasama dalam penanganan pengungsi dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi atau yang disebut dengan UNHCR dan organisasi internasional di bidang urusan migrasi atau yang disebut dengan IOM.⁸⁵ Pada aturannya, Indonesia memiliki kordinasi khusus dengan kedua organisasi ini. Selain itu, Indonesia juga memiliki kordinasi khusus pada beberapa bagian penting yaitu pada kordinasi penyeleksian dan pendataan pengungsi juga penampungan pengungsi yang bentuk bantuannya telah dijelaskan sebelumnya.

Indonesia yang mencantumkan kedua organisasi ini pada peraturannya dan memberikan peran yang besar pada penanganan pengungsi menandakan bahwa Indonesia memiliki kecenderungan atas ketergantungan Indonesia pada bantuan yang diberikan IOM dan UNHCR. Dengan Pemerintah Indonesia juga melibatkan IOM dan UNHCR dalam proses pembentukan kebijakan pemerintah Indonesia beserta kordinasinya, seperti yang dilakukan oleh *desk* P2LNPM dalam mengundang IOM dan UNHCR pada diskusinya, juga menandakan bahwa Pemerintah Indonesia memiliki kecenderungan terkait ketergantungan dalam bantuan yang diberikan oleh kedua organisasi internasional tersebut.

Kecenderungan ini terjadi karena Indonesia menyadari kelemahan yang dimilikinya, sehingga Pemerintah Indonesia masih membutuhkan bantuan kedua

⁸⁴ Presiden Republik Indonesia, op.cit, hal 3.

⁸⁵ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

organisasi internasional ini. Selain itu, dengan keadaan Indonesia yang belum menandatangani Konvensi tentang Pengungsi dan Protokolnya menandakan bahwa Indonesia masih membutuhkan UNHCR dalam proses pendataan dan penetapan status pengungsi. Lalu, Indonesia juga membutuhkan pendanaan untuk penanganan pengungsi sehingga Indonesia butuh adanya IOM yang menanggung pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi dan pencari suaka berupa tempat tinggal dan uang saku.⁸⁶ Sehingga, sensitivitas atau kecenderungan Indonesia terhadap ketergantungan pada organisasi internasional ini merupakan faktor yang mempengaruhi Indonesia memberikan respon yang positif pada kebijakannya.

Hal ini karena Indonesia memperbolehkan IOM dan UNHCR untuk terlibat dalam prosedur penanganan pengungsi, seperti yang telah dijelaskan diatas. Seperti yang sudah dijelaskan oleh Jacobsen bahwa kecenderungan ketergantungan ini dapat dilihat dari adanya bantuan dari rezim internasional dan adanya kompromi yang diberikan oleh pemerintah negara penerima dalam pembentukan kebijakan karena memberikan ruang untuk rezim internasional juga mengeluarkan pendapatnya pada proses tersebut.⁸⁷ Bantuan ini sudah terbukti besar bentuknya dari IOM dan UNHCR kepada Pemerintah Indonesia, seperti yang telah dijelaskan pada parameter ‘Bantuan Rezim Internasional terkait Pengungsi dari Luar Negeri Indonesia’ terkait bantuan yang diberikan oleh IOM dan UNHCR dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka, hal ini terjadi karena Indonesia memiliki kelemahan pada penanganan

⁸⁶ Hasil wawancara Penulis dengan *National Programme Officer, International Organization for Migration (IOM)*.

⁸⁷ Jacobsen, op.cit. Hal 663-666

pengungsi dan pencari suaka yang terdapat pada ‘Kelemahan Kelembagaan Pemerintah Indonesia dalam Menangani Pengungsi dari Luar Negeri’.

Hal ini menandakan bahwa Pemerintah Indonesia akan sangat kesulitan khususnya pada konteks pendanaan, karena tidak adanya alokasi dana pemerintah kepada arus pengungsi dan pencari suaka, dan penentuan status pengungsi, karena Indonesia bukan negara yang menandatangani Konvensi tentang Pengungsi sehingga tidak memiliki kapabilitas untuk menentukan status pengungsi. Sehingga, Indonesia memiliki kecenderungan pada ketergantungan akan bantuan dari UNHCR dan IOM dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka. Oleh karena itu, kecenderungan ketergantungan Indonesia pada IOM dan UNHCR ini mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif khususnya pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

5.2.2 Hubungan Indonesia dengan Negara Asal Pengungsi

Pada hubungan negara penerima dengan negara pengirim atau negara asal pengungsi, perlu dilihat seperti apakah bentuk hubungan diantara kedua negara tersebut. Karena penerimaan pengungsi pada negara penerima bergantung pada hubungan diantara kedua negara tersebut. Ketika hubungan diantara negara pengirim dan penerima buruk, hal ini akan mempengaruhi respon positif negara penerima karena negara penerima akan mengakui arus pengungsi dan pencari suaka sebagai ‘pengungsi’ sehingga nantinya akan mempermalukan negara pengirim atau sebagai

bentuk negara penerima mengkritik sikap negara pengirim.⁸⁸ Sebaliknya, ketika negara penerima memiliki hubungan yang baik terhadap negara pengirim, hal ini akan mempengaruhi respon yang negatif negara penerima karena negara penerima cenderung tidak mengakui para pengungsi dan pencari suaka tersebut sebagai ‘pengungsi’, walaupun tetap diterima oleh negara penerima, demi menjaga hubungan baik diantara negara penerima dan negara pengirim.

Oleh karena itu, perlu dilihat apakah Indonesia memiliki hubungan yang buruk dengan negara penerima, sehingga Indonesia bertujuan untuk mempermalukan negara penerima dengan mengakui pengungsi dan pencari suaka tersebut sebagai ‘pengungsi’ atau Indonesia memberikan respon yang positif pada kebijakannya melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 karena Indonesia berupaya untuk mengkritik sikap negara pengirim tersebut.

Dalam meneliti hubungan Indonesia dengan negara pengirim, penulis melihat bahwa empat negara ini merupakan negara pengirim atau negara asal pengungsi terbesar di Indonesia sesuai dengan laporan UNHCR yang berjudul ‘*Indonesia Factsheet February 2016*’ dan tercatat bahwa terdapat 13.829 pengungsi dan pencari suaka pada tahun 2016.⁸⁹ Data empat negara terbanyak ini akan dijabarkan pada tabel dibawah,

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), op.cit.

Tabel 1 Persentase Pengungsi dan Pencari Suaka berdasarkan Negara Asal

Negara	Jumlah	Presentase
Afghanistan	6.915 jiwa	50%
Somalia	1.221 jiwa	8.8%
Myanmar	1.039	7.5%
Irak	912	6.6%

Sumber: Hasil olahan penulis.

Sehingga penulis menganggap keempat negara terbesar ini dapat mewakili ‘negara asal pengungsi atau negara pengirim’ untuk diteliti pada tulisan ini karena persentasenya diatas 5%. Penjelasan terkait hubungan antara Indonesia dan negara-negara ini adalah berikut,

1. Afghanistan

Indonesia dan Afghanistan sudah menjalin hubungan sejak tahun 1947, sejak Afghanistan mengakui kemerdekaan Indonesia sebagai negara berdaulat saat itu pada 23 September 1947.⁹⁰ Indonesia dan Afghanistan memiliki hubungan diplomatik secara resmi sejak 24 April 1955 dengan ditandai penandatanganan *Treaty of Friendship* di Bandung.⁹¹ Namun, Indonesia sempat menutup kedutaannya di Kabul tahun 1980 sebagai bentuk protes Indonesia terhadap penyerangan Uni Soviet kepada Afghanistan dan tahun 1960, menutup kedua kalinya demi keselamatan keamanan karena memburuknya keadaan keamanan dan politik di Afghanistan karena Taliban.⁹² Sehingga pada tahun 2006, Indonesia membentuk Kedutaan Besar Republik

⁹⁰ Kementerian Luar Negeri RI, “Embassy”, diakses di <https://www.kemlu.go.id/kabul/en/tentang-perwakilan/embassy/Pages/Embassy.aspx>, pada 7 Juni 2018.

⁹¹ *Ibid*

⁹² *Ibid*

Indonesia (KBRI) di Kabul hingga saat ini.⁹³ Indonesia dan Afghanistan juga tergabung pada Organisasi Kerjasama Islam (OKI) dan Gerakan Non-Blok (GNB).⁹⁴

Hubungan kedua negara ini juga terjalin pada sektor keamanan & politik, ekonomi, dan sosial & budaya. Pada konteks sosial dan budaya, Indonesia dan Afghanistan, sebagai negara yang masyarakatnya pemeluk agama Islam terbesar, menjalin kerjasama terkait pendidikan dan hubungan ulama dan cendekiawan muslim melalui pembentukan *Indonesian Islamic Center* (IIC) sebagai tanda *symbol of friendship* antara kedua negara pada tahun 2015.⁹⁵ Pembentukan IIC ini bertujuan untuk tanda Indonesia mendukung proses rekonsiliasi dan perdamaian di Afghanistan dan penguatan kerjasama akademisi Muslim diantara kedua negara yang menciptakan Islam yang moderat.⁹⁶ Selain itu, Indonesia dan Afghanistan juga mengadakan pertukaran pelajar dan beasiswa bagi para pelajar atau mahasiswa kedua negara ini.⁹⁷

Dalam bidang ekonomi, Indonesia dan Afghanistan juga merupakan partner yang memiliki hubungan yang kuat. Pada tahun 2014, Indonesia dan Afghanistan sudah menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) terkait kerjasama

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ Ministry of Foreign Affairs Islamic Republic of Afghanistan, "Bilateral Meeting between Ministers of Foreign Affairs of Afghanistan and Indonesia, and Signing of a Memorandum of Understanding on Diplomatic Training Cooperation", diakses di <http://mfa.gov.af/en/news/bilateral-meeting-between-ministers-of-foreign-affairs-of-afghanistan-and-indonesia-and-signing-of-a-memorandum-of-understanding-on-diplomatic-trainin>, pada 7 Juni 2018.

⁹⁵ Kementerian Luar Negeri RI, "Indonesia dan Afghanistan Sepakat Untuk Optimalkan Peluang dan Potensi Kerja Sama", diakses di <https://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/aselteng-.aspx>, pada 7 Juni 2018.

⁹⁶ Kementerian Luar Negeri RI, "Pertemuan Bilateral Menlu RI – Menlu Afghanistan pada KTT LB ke-5 OKI Palestina dan Al-Quds Al-Sharif", diakses di <https://www.kemlu.go.id/id/berita/siaran-pers/Pages/oki-ri-afghanistan.aspx>, pada 7 Juni 2018.

⁹⁷ Kementerian Luar Negeri RI, "Afghanistan Apresiasi Bantuan Peningkatan Kapasitas dari Indonesia", diakses di <https://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/ri-afghanistan-oki.aspx>, pada 7 Juni 2018.

antar Kantor Dagang dan Industri (Kadin) kedua negara tersebut.⁹⁸ Indonesia melakukan ekspor ke Afghanistan pada minyak kelapa sawit, obat-obatan, dan alat mandi.⁹⁹ Indonesia mengimpor dari Afghanistan terkait impor buah anggur, buah-buahan kering, dan karpet.¹⁰⁰ Sejak tahun 2012 hingga 2015, investasi Afghanistan di Indonesia bernilai sebesar 52,8 Juta Dolar Amerika.¹⁰¹ Hingga pada tahun 2016, Indonesia dan Afghanistan mengharapkan peningkatan target nilai perdagangan hingga 200 Juta Dolar Amerika.¹⁰² Menurut Badan Koordinasi Penanaman Modal Indonesia (BKPM), nilai investasi Afghanistan di Indonesia berada di peringkat ke-34 dari 1 Januari 2010 hingga 30 Juni 2016.¹⁰³

Pada bidang politik dan keamanan, Indonesia juga memiliki hubungan yang erat guna mendorong terwujudnya perdamaian dan proses rekonsiliasi yang baik juga pembangunan ulang Afghanistan paska pendudukan Taliban di Afghanistan. Pada tahun 2012, Indonesia dan Afghanistan mulai melakukan kerjasama dengan Indonesia memberikan pelatihan pada polisi Afghanistan guna membantu peningkatan kapasitas polisi Afghanistan.¹⁰⁴ Hingga tahun 2016, perjanjian tersebut diperpanjang dan penambahan bentuk kerjasama yaitu MoU on *Diplomatic Training and Education Cooperation* terkait Indonesia memberikan bantuan pada Kerjasama Teknis (KST)

⁹⁸ Kementerian Luar Negeri RI, loc.cit.

⁹⁹ *Ibid*

¹⁰⁰ *Ibid*

¹⁰¹ *Ibid*

¹⁰² *Ibid*

¹⁰³ *Ibid*

¹⁰⁴ Kementerian Luar Negeri RI, "Indonesia akan berikan pelatihan bagi polisi Afghanistan", diakses di <https://www.kemlu.go.id/kabul/id/berita-agenda/berita-perwakilan/Pages/Indonesia-akan-berikan-pelatihan-bagi-polisi-Afghanistan.aspx>, pada 7 Juni 2018.

untuk diplomat Afghanistan.¹⁰⁵ Selain itu, terdapat kerjasama dalam bentuk MoU pada kedua negara ini melalui bidang pendidikan dan beberapa kerjasama dalam *capacity building* dalam bidang Pertanian, Kerjasama Statistik, Reformasi Administrasi Pemerintahan & Pegawai Negeri, dan Penanggulangan Bencana.¹⁰⁶

Pada tahun 2016, kedua negara ini juga melakukan MoU pada kerjasama *Law Enforcement* pada *Counter Terrorism* dan Kejahatan Transnasional juga MoU pada Pertukaran Intelijen Keuangan tentang Pencucian Uang dan Pendanaan Terorisme.¹⁰⁷ Kerjasama ini terjadi diantara dua negara yang sangat berfokus pada isu terorisme karena kedua negara ini memiliki dampak langsung terhadap isu ini dan memiliki upaya untuk menganalisa akar permasalahannya. Selain itu juga Indonesia dan Afghanistan tergabung pada *Bali Process* dan sedang berada pada pembahasan *Irregular Movement of Persons* yang didalamnya ada pembahasan terkait pencari suaka.¹⁰⁸ Hal ini menjadi penting bagi Indonesia karena Afghanistan merupakan negara asal pengungsi terbanyak di Indonesia, sehingga dengan adanya dialog ini, dapat memberikan kesempatan pada Indonesia untuk membahas terkait penanganan dan solusi dari kedua pihak.

Afghanistan merupakan salah satu negara yang menjadi prioritas Indonesia pada bantuan kerjasama teknis.¹⁰⁹ Hal ini merupakan bentuk upaya Indonesia sebagai negara yang membantu proses penataan kembali Afghanistan yang sempat hancur akibat ketidakstabilan politik dan keamanan yang menyebabkan konflik dan perang.

¹⁰⁵ Kementerian Luar Negeri RI, op.cit.

¹⁰⁶ Kementerian Luar Negeri RI, op.cit.

¹⁰⁷ *Ibid*

¹⁰⁸ Kementerian Luar Negeri RI, op.cit.

¹⁰⁹ *Ibid*

Dengan membantu pembangunan kembali dan rekonsiliasi perdamaian di Afghanistan, Indonesia dapat berkontribusi untuk mempercepat kembalinya keadaan Afghanistan seperti semula sebelum perang. Hal ini juga akan mempercepat proses *voluntary repatriation* bagi masyarakat Afghanistan yang ada di Indonesia, dengan melihat bahwa negaranya sudah mulai stabil seperti semula. Selain itu juga dengan adanya upaya kerjasama yang positif antara Indonesia dengan Afghanistan pada *Bali Process*, menandakan bahwa upaya Indonesia untuk menyalurkan kepentingannya terkait isu pengungsi kepada Afghanistan, sebagai negara pengirim, juga semakin besar dan diharapkan dapat menghasilkan solusi berupa kesadaran Afghanistan terkait upaya Indonesia pada *voluntary repatriation* dapat berjalan dengan baik.

Terlepas dari itu, hubungan Indonesia dan Afghanistan terbilang baik. Hal ini dilihat dari segala sektor berupa keamanan & politik, ekonomi, dan budaya & sosial. Walaupun Indonesia sempat memiliki dinamika yang buruk dengan Afghanistan dengan menutup kantor kedutaannya, upaya meningkatkan hubungan baik ini tetap terlihat. Upaya ini mulai terlihat sejak tahun 2006, saat KBRI di Afghanistan mulai secara resmi berdiri lagi, dan bentuk-bentuk kerjasama lainnya mulai terjalin perlahan. Hubungan baik ini juga diharapkan dapat membuahkan hasil pada isu penanganan pengungsi dan dialog Indonesia dengan Afghanistan sebagai negara pengirim melalui *Bali Process* tersebut. Indonesia juga menerima dengan baik pengungsi dari Afghanistan. Dapat dilihat juga bahwa hubungan baik Afghanistan dan Indonesia berdasarkan kesamaan agama, sehingga solidaritas sesama muslim ini meningkat ke berbagai sektor.

2. Somalia

Indonesia dengan Somalia sudah memiliki hubungan sejak tahun 1965, sejak berdirinya KBRI Mogadishu saat itu.¹¹⁰ Namun pada dua tahun kemudian, kedutaan di Somalia ditutup dan digabungkan dengan KBRI Kairo, Mesir, tahun 1978 lalu berpindah lagi ke KBRI Addis Ababa, Ethiopia, sejak tahun 2005 hingga tahun 2015 dan selanjutnya ditangani oleh KBRI Nairobi, Kenya.¹¹¹ Menurut *website* Kementerian Luar Negeri Somalia, Indonesia dan Somalia telah memulai hubungan diplomatik sejak tahun 1960.¹¹² Namun, Indonesia dan Somalia sendiri tidak memiliki *Treaty of Friendship* atau perjanjian pertemanan apapun. Indonesia dan Somalia tidak memiliki hubungan pada konteks sosial budaya dan pariwisata.¹¹³

Indonesia hanya memiliki hubungan pada konteks politik dan ekonomi. Pada konteks politik, Indonesia dan Somalia sama-sama menjadi anggota OKI dan GNB.¹¹⁴ Somalia juga sempat ikut andil dalam organisasi kawasan ASEAN menjadi *sponsor* pada resolusi Kamboja saat itu, juga mendukung Indonesia dalam keanggotaan Dewan Hak Asasi Manusia PBB, Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan PBB, dan keanggotaan *International Telecommunication Union* (ITU).¹¹⁵ Namun, hubungan Indonesia dan Somalia sempat mengalami ketegangan saat terjadi dua kali penyanderaan WNI oleh pembajak kapal laut dari Somalia. Untuk pertama kalinya pada tahun 2011, 20 orang WNI Indonesia disandera oleh pembajak dari Somalia saat hendak melewati perairan Arab, yaitu MV Sinar Kudus, ditahan hingga

¹¹⁰ Kementerian Luar Negeri RI, "Profil Negara dan Kerjasama: Somalia", diakses di <https://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/detail-kerjasama-bilateral.aspx?id=107>, pada 7 Juni 2018.

¹¹¹ *Ibid*

¹¹² Somali Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, "Our Diplomatic Relations", diakses di <http://www.mfa.somaligov.net/Diplomatic%20Relations.html>, pada 7 Juni 2018.

¹¹³ Kementerian Luar Negeri RI, op.cit.

¹¹⁴ *Ibid*

¹¹⁵ *Ibid*

46 hari dan Pemerintah Indonesia melakukan operasi pembebasan WNI dan memberikan tebusan sebesar 4,5 juta dolar amerika.¹¹⁶ Kejadian yang kedua, 4 orang WNI yang bekerja di perusahaan Taiwan disandera oleh pembajak Somalia sejak tahun 2012 dan dibebaskan tahun 2016 tanpa tebusan.¹¹⁷

Pada konteks ekonomi, Indonesia melakukan peningkatan kerjasama pada hubungan lembaga pemerintah dan komunitas bisnis pada tahun 2010 pada sektor tekstil & kulit, konstruksi dan perbankan ditandai dengan bentuk perjanjian antar Menteri Perdagangan Somalia dan Indonesia.¹¹⁸ Somalia merupakan 25 negara pengeksport dari Indonesia yang pertumbuhannya cepat sejak tahun 2010 hingga 2014.¹¹⁹ Namun, belum ada catatan terkait nilai investasi antara Indonesia dan Somalia.¹²⁰ Menurut Kementerian Luar Negeri RI, produk Indonesia yang diekspor ke Somalia adalah peralatan modal, kendaraan, minyak, peralatan medis, dan sereal.¹²¹ Indonesia juga menganggap bahwa terdapat beberapa hambatan pada hubungan ekonomi Indonesia dengan Somalia yaitu Indonesia dan Somalia yang memiliki jarak yang jauh dan keadaan keamanan di Somalia yang sangat tidak stabil karena perang menyebabkan hubungan ekonomi kedua negara tidak begitu erat.¹²²

¹¹⁶ M. Ismunadi, "MV Sinar Kudus Kapal Pertama RI yang Dibajak Perompak Somalia" diakses di <http://www.tribunnews.com/nasional/2011/05/01/mv-sinar-kudus-kapal-pertama-ri-yang-dibajak-perompak-somalia>, pada 7 Juni 2018.

¹¹⁷ Kementerian Luar Negeri RI, "Press Statement Menlu RI Pembebasan Sandera Kapal Naham 3 di Somalia, 24 Oktober 2016", diakses di <https://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/Press-Statement-Menlu-RI-Pembebasan-Sandera-Kapal-Naham-3-di-Somalia.aspx>, pada 7 Juni 2018.

¹¹⁸ Kementerian Luar Negeri RI, op.cit.

¹¹⁹ Istvan Tarrosy, "Indonesia in Africa: Revitalizing Relations" (2016).

¹²⁰ Kementerian Luar Negeri RI, loc.cit.

¹²¹ *Ibid*

¹²² *Ibid*

Pada data-data diatas, dapat dilihat bahwa Indonesia dan Somalia masih memiliki hubungan antar negara namun tidak memiliki hubungan yang erat. Hal ini karena Somalia yang memiliki keadaan keamanan dan politik yang sangat tidak stabil di negaranya, wilayah yang berjauhan, dan efek dari ketidakamanan ini juga berakibat ke keamanan Indonesia dilihat dari penyanderaan WNI sebagai dampaknya.

3. Myanmar

Myanmar dan Indonesia memiliki hubungan sejak tahun 1947 saat pembukaan kantor perwakilan Indonesia di Rangoon, Indonesia yang baru merdeka tahun 1945 mendapatkan pengakuan dari Myanmar.¹²³ Myanmar dan Indonesia menandatangani *Treaty of Friendship* pada 31 Maret 1951.¹²⁴ Pada awal kemerdekaan Indonesia, Myanmar menjadi negara yang membantu kelancaran kemerdekaan tersebut. Indonesia pertama kalinya memiliki penerbangan komersil karena bantuan dari *Union of Burma Airways* yang melahirkan *Indonesian Airways* yang saat itu pesawat Indonesia yang berada di India tidak diperbolehkan menuju Indonesia karena adanya Agresi Militer Belanda ke-II lalu Myanmar memperbolehkan pesawat Indonesia untuk berhenti di Myanmar dan pada akhirnya membuka penerbangan komersilnya.¹²⁵ Myanmar juga memboikot produk dari Belanda dan melarang masuknya penerbangan KLM ke wilayahnya, yang hal ini

¹²³ Embassy of the Republic of Indonesia Yangon – Myanmar, “Pembukaan Kantor Indonesia (Indonesian Office) di Rangoon Tahun 1947”, diakses di <http://kbriyagon.org/about-the-embassy>, pada 21 Juni 2018

¹²⁴ Presiden Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1952 Tentang Persetujuan Perjanjian Persahabatan Antara Negara Republik Indonesia Dan Negara Uni Birma” (1952).

¹²⁵ Embassy of the Republic of Indonesia Yangon – Myanmar, op.cit.

menjadi pionir bagi hubungan bilateral Myanmar dan Indonesia.¹²⁶ Hingga pada tahun 1950, Presiden Soekarno memberikan penghargaan kepada Myanmar dan menyebut Myanmar sebagai “Sahabat seperjuangan dan sepenanggungan untuk cita-cita kemerdekaan sejati.”¹²⁷

Sejak terjalin hubungan Indonesia dan Myanmar, kedua negara ini memiliki hubungan yang erat pada tiga sektor yaitu ekonomi, sosial & budaya, dan politik & keamanan. Pada konteks sosial dan budaya, Indonesia dan Myanmar melakukan kerjasama pada konteks peningkatan kapasitas dan kerjasama dari Indonesia dan adanya Kerjasama Teknik Negara Berkembang (KTNB).¹²⁸ Indonesia dan Myanmar memiliki kesamaan karena merupakan negara yang memiliki penduduk beragama Buddha, hal ini ditandai dengan adanya simposium *Trail of Civilization* yang dilakukan tiap tahun sejak 2006 seiring dengan pembentukan *Borobudur Declaration* yang juga diikuti oleh Kamboja, Laos, Thailand, dan Vietnam sebagai negara yang memiliki sejarah dan peradaban Buddha.¹²⁹

Indonesia dan Vietnam yang merupakan negara tetangga juga saling membantu dalam bencana alam, Indonesia memberikan 1 Juta Dolar Amerika kepada Myanmar untuk bencana alam Badai Nargis tahun 2009 dan Myanmar memberikan 50 Ribu Dolar Amerika kepada Indonesia untuk gempa bumi di Padang tahun 2009.¹³⁰ Indonesia dan Myanmar juga memperingati 60 tahun hubungan kedua negara

¹²⁶ *Ibid*

¹²⁷ *Ibid*

¹²⁸ Embassy of the Republic of Indonesia Yangon – Myanmar, “Hubungan Bilateral RI-Myanmar di Bidang Penerangan dan Sosial Budaya”, diakses di <http://kbriyangon.org/information-and-culture>, pada 20 Juni 2018

¹²⁹ *Ibid*

¹³⁰ *Ibid*

pada tahun 2009 di Myanmar.¹³¹ Duta Besar Indonesia untuk Myanmar, Sebastianus Sumarsono, bahkan membuat lagu untuk memperingati 60 tahun hubungan kedua negara ini, yang pada lagunya menceritakan kesamaan sejarah, walaupun sama-sama memiliki beragam budaya, kedua negara mampu membangun negara yang kuat dan bermartabat.¹³²

Pada konteks ekonomi, Indonesia dan Myanmar melakukan penandatanganan MoU terkait kerjasama Perdagangan dan Investasi pada tahun 2013 yang juga berisikan terkait pembangunan untuk kedua negara ini.¹³³ Indonesia mengeksport produk seperti kertas, minyak kelapa sawit, besi, baja, tembakau, dan karet.¹³⁴ Sedangkan Indonesia mengimpor produk dari Myanmar berupa tepung jagung, kayu, kacang-kacangan, soda, ikan, dan sayuran.¹³⁵ Namun, terdapat kendala menurut Pemerintah Indonesia pada tahun 2009 dalam hubungan ekonomi kedua negara ini karena kurangnya permintaan pasar Myanmar namun permintaan tersebut beragam, sehingga tidak dapat dipenuhi oleh pengusaha Indonesia karena mahal biaya transportasi angkut barang-barang tersebut.¹³⁶ Mahalnya biaya transportasi angkut ini karena para pengusaha Indonesia tidak dapat secara langsung bekerjasama dengan

¹³¹ *Ibid*

¹³² Nicholas Farely, "Indonesia and Burma: "Strong and dignified" states", diakses di <http://www.newmandala.org/ri-and-burma-strong-and-dignified-states/>, pada 20 Juni 2018.

¹³³ Presiden Republik Indonesia, "Pengesahan Persetujuan Kerangka Kerja Perdagangan Dan Penanaman Modal Antara Kementerian Perdagangan Republik Indonesia Dan Kementerian Perencanaan Dan Pembangunan Ekonomi Nasional Republik Uni Myanmar (Framework Agreement On Trade And Investment Between The Ministry Of Trade Of The Republic Of Indonesia And The Ministry Of National Planning And Economic Development Of The Republic Of The Union Of Myanmar)" (2015).

¹³⁴ Embassy of the Republic of Indonesia Yangon – Myanmar, op.cit.

¹³⁵ *Ibid*

¹³⁶ Embassy of the Republic of Indonesia Yangon – Myanmar, op.cit.

pengusaha Myanmar karena segala bentuk perdagangan dipegang oleh pemerintah Myanmar.¹³⁷

Hingga pada tahun 2013, Indonesia merencanakan adanya investasi langsung terkait sektor infrastruktur, pariwisata, agrikultur, kehutanan dan perikanan.¹³⁸ Lalu juga kedua negara ini menandatangani MoU terkait investasi sektor tenaga listrik, meningkatkan kerjasama pada bidang agribisnis, pariwisata, transportasi, peternakan & perikanan, dan energi.¹³⁹ Pada tahun 2011 dan 2012, perdagangan bilateral kedua negara tersebut mencapai 472,76 Juta Dolar Amerika karena Myanmar menduduki tingkat ke-4 sebagai negara partner Indonesia pada sektor perdagangan terbesar se-ASEAN.¹⁴⁰ Lalu, pada tahun 2015 telah dibukanya penerbangan langsung Yogyakarta – Myanmar untuk meningkatkan minat pengunjung dari Myanmar berwisata religi di Yogyakarta.¹⁴¹ Hal ini akan mempermudah segala aktivitas ekonomi dalam sektor pariwisata ditambah juga diberlakukannya negara bebas visa antara Indonesia dan Myanmar sebagai negara sesama ASEAN.¹⁴²

Pada konteks politik dan keamanan, Indonesia dan Myanmar telah memiliki hubungan yang erat sejak Indonesia baru merdeka dan hal tersebutlah yang membuat hubungan kedua negara ini sangat baik hingga saat ini. Pemimpin kedua negara ini

¹³⁷ *Ibid*

¹³⁸ Arno Maierbrugger, “Myanmar, Indonesia target \$1b trade”, diakses di <http://investvine.com/myanmar-indonesia-target-1b-trade/>, pada 20 Juni 2018

¹³⁹ Khin Myo Thwe, “Myanmar, Indonesia boost ties, trade”, diakses di <https://www.bangkokpost.com/news/asia/346803/myanmar-indonesia-boost-ties-trade>, pada 20 Juni 2018

¹⁴⁰ Maierbrugger, loc.cit.

¹⁴¹ Fuska Sani, “Ambassador: Direct Flights to Open Between Yogyakarta and Myanmar”, diakses di <http://jakartaglobe.id/news/direct-flights-to-open-between-yogyakarta-and-myanmar-in-2015/>, pada 20 Juni 2018

¹⁴² *Ibid*

juga sering melakukan kunjungan untuk mempererat hubungan bilateralnya.¹⁴³ Indonesia merupakan negara yang mendukung dan mendorong keanggotaan tetapnya Myanmar di ASEAN sejak tahun 1997.¹⁴⁴ Terdapat MoU terkait kerjasama bilateral pada berbagai sektor yang ditandatangani pada 1 Maret 2006.¹⁴⁵ Hingga pada tahun 2007, setelah keluarnya MoU tersebut, kedua negara ini mengesahkan beberapa kerjasama yang bertajuk “*Agreed Minutes*” terkait konteks pertahanan dan keamanan, ekonomi, perdagangan dan investasi, energi dan pertambangan, kehutanan, agrikultur, perikanan, transportasi, edukasi, dan pariwisata.¹⁴⁶

Lalu pada konteks pertahanan, Myanmar beberapa kali melakukan pengiriman persenjataan perang sejak tahun 1949 hingga saat ini dan walaupun kedua negara masih belum memiliki kesepakatan terkait pertahanan, kedua negara ini terus melakukan pertemuan setiap bulan terkait pembahasan pertahanan dan adanya *Senior Officer Exchange Program* sejak tahun 2009.¹⁴⁷ Indonesia merupakan negara yang berkontribusi pada upaya pembangunan demokrasi di Myanmar, hal ini terlihat saat Indonesia memberi dukungan untuk masuknya Myanmar sebagai anggota tetap ASEAN.¹⁴⁸ Hal ini terjadi karena Indonesia yang mempertahankan statusnya sebagai *Founding Father* ASEAN dan juga agar Myanmar dapat memperhatikan konteks HAM di negaranya. Hal ini dibuktikan dengan pertemuan antara kedua negara pada

¹⁴³ Embassy of the Republic of Indonesia Yangon – Myanmar, “Indonesia-Myanmar Bilateral Relations”, diakses di <http://kbriyangon.org/politics>, pada 21 Juni 2018

¹⁴⁴ *Ibid*

¹⁴⁵ *Ibid*

¹⁴⁶ *Ibid*

¹⁴⁷ *Ibid*

¹⁴⁸ Jarno Lang, “Indonesia-Myanmar Relations: Promoting Democracy in South-East Asia”, diakses di https://www.fairobserver.com/region/asia_pacific/indonesia-myanmar-relations-promoting-democracy-south-east-asia/, pada 20 Juni 2018.

Joint Commission for Bilateral Cooperation (JCBC) pada Desember 2011, dengan bertemunya Menlu RI Marty Natalegawa dan pihak Myanmar yaitu U Wunna Maung Lwin dan Aung San Suu Kyi membahas tema “*Working in Promoting Democratization and Government Reform*”.¹⁴⁹ Pada tahun 2014, kedua negara ini melakukan *Joint Military Exercise* terkait peningkatan kapasitas pada pelatihan tentara Myanmar menjadi *Peacekeeping* untuk PBB yang dilakukan di Indonesia.¹⁵⁰

Kedua negara ini juga memiliki dinamika dalam bilateralnya. Indonesia sebagai tetangga di Asia Tenggara juga merupakan aktor yang melakukan upaya perdamaian kepada Myanmar terkait sikap Myanmar pada etnis minoritas yang tidak diakui oleh Myanmar itu sendiri yaitu Rohingya. Indonesia juga sering kali mendesak Myanmar untuk memikirkan konteks HAM terkait diskriminasi etnis Rohingya tersebut.¹⁵¹ Hingga pada tahun 2016, Menlu RI Retno Marsudi bertemu Menlu Myanmar Aung San Suu Kyi untuk membahas permasalahan Rohingya.¹⁵² Menlu RI Retno juga menambahkan bahwa Myanmar sudah membuka negaranya untuk datangnya bantuan kemanusiaan dari Indonesia, memperbolehkan Pos Keadilan Peduli Ummat (PKPU) Indonesia untuk memasuki Rakhine dan adanya dialog antar agama di Myanmar dan pengembangan *good governance*.¹⁵³ Walaupun Indonesia memiliki upaya dalam bentuk kecaman terkait tindakan Myanmar, Indonesia juga dipuji oleh Perdana Menteri Australia Kevin Rudd karena telah mampu melakukan

¹⁴⁹ *Ibid*

¹⁵⁰ *Ibid*

¹⁵¹ Southeast Asia Globe, “Friends with benefits” diakses di <http://sea-globe.com/relationship-indonesia-myanmar-focus-asean/>, pada 21 Juni 2018.

¹⁵² Eko Prasetyo, “FM Retno Meets Suu Kyi to Express Concern Over Violence in Rakhine State”, diakses di <http://jakartaglobe.id/news/fm-retno-meets-suu-kyi-express-concern-violence-rakhine-state/>, pada 21 Juni 2018.

¹⁵³ *Ibid*

lobby dan berdiplomasi secara halus kepada Myanmar sehingga Myanmar bersedia untuk berdemokratisasi saat ini.¹⁵⁴

Indonesia dan Myanmar memiliki hubungan yang sangat erat pada konteks ekonomi dan budaya. Walaupun memiliki dinamika pada konteks keamanan dan politik, kedua negara ini masih sangat dekat karena kebutuhan satu sama lain terkait investasi dan pembangunan juga kedekatan geografis sebagai sesama negara anggota ASEAN yang membuat kedua negara ini memiliki hubungan yang baik hingga saat ini. Namun, memang tidak dipungkiri bahwa isu pengungsi dan pelanggaran HAM Myanmar menjadi isu yang sensitif dan merugikan Indonesia karena Indonesia harus menanggung dampaknya yaitu arus pengungsi dari Myanmar yang datang ke Indonesia. Pada dasarnya, sebelum terjadinya isu HAM di Myanmar, Indonesia memiliki hubungan yang baik dilihat dari sektor ekonomi, budaya dan juga sejarah Indonesia yang juga Myanmar berkontribusi akan hal tersebut, sehingga kedua negara ini menjadi cukup dekat. Oleh karena itu, pendekatan Indonesia pun juga sangat halus kepada Myanmar, agar tetap menjaga hubungan yang baik antar kedua negara. Keadaan Myanmar yang juga mau menerima bantuan dari Indonesia juga menandakan bahwa Myanmar menghargai hubungannya dengan Indonesia dan menganggap Indonesia memang memiliki niatan yang baik untuk memberikan bantuan kepada Myanmar dan tetap mendukung Myanmar untuk menghargai HAM dan kemanusiaan. Sehingga, dapat dikatakan bahwa hubungan kedua negara ini sangat baik.

4. Irak

¹⁵⁴ Southeast Asia Globe, op.cit.

Irak dan Indonesia memiliki hubungan diplomatik sejak tahun 1950 dan terbentuknya *Treaty of Friendship* tahun 1956.¹⁵⁵ Namun, pada tahun 2003 Indonesia menutup kantornya di Baghdad karena adanya ketidak stabilan keamanan di Irak dan digantikan penanganannya oleh KBRI Amman.¹⁵⁶ Hingga pada tahun 2011 kantor kedutaan dibuka lagi di Irak ditandai dengan *Letter of Introduction* dari Indonesia untuk Irak.¹⁵⁷ Indonesia dan Irak memiliki hubungan pada konteks ekonomi, sosial dan budaya, dan politik dan keamanan. Pada konteks ekonomi, Indonesia dan Irak melakukan Perjanjian Perdagangan pada 4 April 1960 untuk pertama kalinya.¹⁵⁸ Perjanjian ini membuka hubungan bilateral kedua negara pada konteks ekonomi dan kemungkinan peningkatan kerjasama lainnya. Selanjutnya, Indonesia dan Irak juga menandatangani Nota Kesepakatan terkait Kerjasama Ekonomi, Sains, dan Teknik pada 24 Januari 1996.¹⁵⁹ Lalu, Indonesia dan Irak juga bekerjasama pada bidang perbankan yang kesepakatannya dilakukan melalui MoU pada 14 Oktober 1999.¹⁶⁰ Selain itu juga, setelah keadaan Irak semakin baik pada tahun 2013, terbentuk MoU

¹⁵⁵ Kementerian Luar Negeri RI, “Irak”, diakses di <https://www.kemlu.go.id/baghdad/lc/Pages/Irak.aspx>, pada 21 Juni 2018

¹⁵⁶ *Ibid*

¹⁵⁷ *Ibid*

¹⁵⁸ Republik Indonesia, “Perjanjian Dagang antara Republik Indonesia dan Republik Irak” (1960)

¹⁵⁹ Presiden Republik Indonesia, “Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1997 tentang Pengesahan Persetujuan Dasar antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Irak Mengenai Kerjasama Ekonomi, Ilmu Pengetahuan Dan Teknik” (1997)

¹⁶⁰ Republik Indonesia, “Memorandum of Understanding Regarding Bank Business and Exchange of Information between Bank of Indonesia and Central Bank of Iraq” (1999)

pada Kerjasama Energi dan Sumber Daya Mineral.¹⁶¹ Pada tahun 2011, perdagangan bilateral kedua negara mencapai 83 Juta Dolar Amerika.¹⁶²

Pada konteks sosial dan budaya, Irak dan Indonesia melakukan Perjanjian Kebudayaan pada 5 April 1962.¹⁶³ Lalu pada konteks keamanan dan politik, Indonesia dan Irak merupakan negara Islam yang juga menyetujui GNB.¹⁶⁴ Indonesia aktif melakukan hubungan baik dengan Irak pada masa Presiden Soekarno, hal ini saat Irak masih stabil keadaan politiknya. Hubungan kedua negara ini menjadi terbengkalai semenjak membesarnya konflik di Irak yang membuat negaranya menjadi sangat tidak stabil. Lalu hingga pada 7 April 2016, Indonesia memberikan *Letter of Credence* kepada Irak sebagai tanda Indonesia bertekad untuk mempererat hubungan diantara kedua negara antara lain pada sektor migas, jasa konstruksi, dan perdagangan juga membantu mengembangkan kehidupan demokrasi, memerangi terorisme dan pengembangan kapasitas di Irak.¹⁶⁵

Gambar 2 Pemberian *Letter of Credence* dari Indonesia kepada Irak

¹⁶¹ Kementerian Luar Negeri RI, "INTERNATIONAL TREATY SEARCH", diakses di <http://treaty.kemlu.go.id/search>, pada 21 Juni 2018.

¹⁶² Ruslan Burhani, "KBRI di Baghdad Mulai Laksanakan Misi Diplomatik", diakses di <https://www.antaranews.com/berita/265607/kbri-di-baghdad-mulai-laksanakan-misi-diplomatik>, pada 21 Juni 2018.

¹⁶³ Republik Indonesia, "Persetujuan Kebudayaan antara Pemerintah Republik Irak dan Pemerintah Republik Indonesia" (1960).

¹⁶⁴ Republik Indonesia, "Pernyataan Bersama Iraq-Indonesia" (1960).

¹⁶⁵ Kementerian Luar Negeri RI, "Indonesia–Irak Akan Tingkatkan Kerjasama Bilateral", diakses di <https://www.kemlu.go.id/baghdad/id/berita-agenda/berita-perwakilan/Pages/Penyerahan-Letter-of-Credent-Dubes-RI-2016.aspx>, pada 21 Juni 2018.



Sumber: Kementerian Luar Negeri RI.

Selain itu, Indonesia pada Tahun 2016 melakukan lawatan ke Wilayah Kurdi setelah terpilihnya Duta Besar untuk Irak yang baru yaitu Bambang Antarikso.¹⁶⁶ Kedatangan Duta Besar untuk Irak ke Kurdi adalah sebagai tanda bahwa Indonesia ingin mempererat hubungan dengan Wilayah Kurdi dan merencanakan untuk membuka Konsulat Jenderal disana.¹⁶⁷ Hal ini menarik karena Wilayah Kurdi dan Irak sendiri sempat berkonflik dan pada akhirnya Irak memberikan otonomi daerah kepada Kurdi pada tahun 2005.¹⁶⁸ Hal ini dapat memperlihatkan bahwa Indonesia memiliki hubungan yang baik dengan Irak dan bahkan wilayah otonominya. Namun, Indonesia juga sempat tidak aktif melakukan kerjasama bilateral dengan Irak saat terjadi ketidakstabilan keamanan di Irak yang melibatkan banyak pihak. Namun, Irak

¹⁶⁶ Kurdistan Regional Government, "Kurdistan Region and Indonesia to strengthen bilateral relations", diakses di <http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?s=010000&l=12&a=54532>, pada 21 Juni 2018.

¹⁶⁷ *Ibid*

¹⁶⁸ BBC News, "Iraqi Kurdistan profile", diakses di <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-28147263>, pada 21 Juni 2018.

masih dapat dikatakan sebagai ‘teman lama’ Indonesia melihat kedekatannya saat Indonesia baru merdeka.

Dari keempat negara yang merupakan negara asal pengungsi terbanyak di Indonesia, keempat negara ini memiliki hubungan diplomatik dengan Indonesia namun kedekatannya berbeda-beda. Indonesia memiliki kedekatan yang erat dengan Myanmar dan Afghanistan. Indonesia memiliki kedekatan dengan Myanmar karena Myanmar merupakan negara ASEAN yang membuat Indonesia harus memperkuat solidaritasnya, sebagai negara yang sama-sama memiliki peninggalan bersejarah agama Buddha, juga sebagai negara yang menjadi aktor penting pada sejarah Indonesia dan hubungan ekonomi yang erat diantara aktivitas ekspor impor kedua negara ini. Lalu Afghanistan sebagai negara yang sama-sama memiliki masyarakat beragama muslim terbesar di dunia dan Indonesia menjadikan hal ini sebagai pererat hubungan diantara kedua negara dengan membentuk pusat budaya keislaman di Afghanistan, juga kuatnya aktivitas ekspor dan impor kedua negara dan bantuan *capacity building* dari Indonesia untuk Afghanistan.

Lalu pada Somalia dan Irak, Indonesia juga memiliki hubungan diplomatik, namun aktivitasnya tidak begitu besar dibanding Afghanistan dan Myanmar. Hal ini ditandai dengan sedikitnya aktivitas ekonomi dan sosial budaya antara Indonesia dan kedua negara ini. Ditambah juga kedua negara ini memiliki keadaan keamanan yang tidak stabil juga jarak yang jauh dengan Indonesia. Namun, Indonesia tidak pernah memiliki hubungan yang buruk seperti adanya konflik terbuka atau hal sejenisnya dengan keempat negara ini. Sehingga, dapat dikatakan bahwa hubungan Indonesia

dengan keempat negara ini masih baik-baik saja. Hubungan sejarah yang terbentuk seperti Myanmar, dan keikutsertaan Indonesia dengan pemahaman yang sama pada Gerakan Non Blok (GNB) dengan Afghanistan, Somalia, dan Irak membuat Indonesia secara hubungan sejarah memiliki keterikatan yang tertanam dari akarnya sejak awal dengan keempat negara ini. Sehingga, tidak memungkinkan jika Indonesia memiliki hubungan yang buruk yang ditandai dengan konflik terbuka atau semacamnya dengan keempat negara ini.

Dengan adanya bantuan dan upaya pendekatan diri Indonesia dengan keempat negara ini dalam bentuk *capacity building* dan hubungan ekonomi juga membuat Indonesia dan keempat negara ini selalu erat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa hubungan Indonesia dengan keempat negara asal pengungsi terbesar di Indonesia adalah baik. Hal ini menjadi berbeda dengan faktor yang mempengaruhi ketika Indonesia memberikan respon yang positif. Karena, kenyataannya Indonesia masih memiliki hubungan yang baik dengan negara asal pengungsi. Walaupun Indonesia memiliki hubungan yang baik dengan negara asal pengungsi, Indonesia tetap mengakui pengungsi dan pencari suaka yang datang sebagai ‘pengungsi’ dan juga tidak ada perlakuan yang berbeda diantara pengungsi yang datang dari negara yang berbeda karena para pengungsi yang datang akan ditempatkan di Rudenim atau *Community House* yang telah disediakan oleh Pemerintah Indonesia.

Pengakuan Indonesia pada arus pengungsi dan pencari suaka yang datang dapat merusak hubungan baik diantara negara-negara pengirim ini dengan Indonesia. Hal ini karena Indonesia berkontribusi dalam membentuk citra negara penerima sebagai negara yang melakukan persekusi pada masyarakatnya dengan mengakui para

pengungsi dan pencari suaka tersebut. Seperti yang telah dijelaskan oleh Jacobsen, hal ini merupakan sikap Indonesia yang mengkritik sikap negara pengirim yang telah melakukan persekusi kepada masyarakatnya. Arus pengungsi dan pencari suaka juga merugikan negara lainnya, khususnya Indonesia yang menampung pengungsi dan pencari suaka tersebut.

Sikap Indonesia yang mengakui pengungsi dan pencari suaka sebagai ‘pengungsi’ ini merupakan bentuk kritik Indonesia, karena Indonesia sendiri tidak dapat membahas isu pengungsi dan pencari suaka secara langsung kepada negara penerima, sehingga bentuk kritik seperti inilah yang diberikan oleh Indonesia, sehingga dapat membentuk citra negara penerima menjadi buruk. Sikap Indonesia ini tidak merusak hubungan bilateral diantara kedua negara, namun dapat secara efektif memberikan citra yang buruk karena Indonesia berkontribusi memperbanyak buruknya pemberitaan yang ditujukan kepada negara penerima tersebut.

Sehingga, dalam konteks Indonesia sebagai negara penerima dengan negara pengirim atau negara asal pengungsi yang memiliki hubungan yang cenderung baik tidak mempengaruhi Indonesia yang juga tetap mengakui para pengungsi dan pencari suaka tersebut sebagai ‘pengungsi’. Hal ini dapat disimpulkan bahwa sikap Indonesia menunjukkan Indonesia memberikan kritik kepada negara pengirim akan sikap mereka yang melakukan persekusi kepada masyarakatnya. Hal ini terjadi karena juga memperbesar beban negara lainnya yang terkena dampaknya, salah satunya adalah Indonesia itu sendiri. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa walaupun Indonesia memiliki hubungan yang baik dengan negara asal pengungsi, Indonesia tetap memberikan kritik pada sikap negara asal pengungsi. Kritik inilah yang menjadi

faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

5.3 Kapasitas Penyerapan Lokal di Indonesia

Pada sub-variabel kapasitas penyerapan lokal, Jacobsen berupaya untuk menjelaskan faktor yang mempengaruhi dari sisi domestiknya. Sehingga yang perlu dilihat adalah segi kapasitas ekonomi dan penerimaan masyarakatnya. Pada segi kapasitas ekonomi, Jacobsen melihat dari sisi geografis, daya dukung lahan, pola pekerjaan dan infrastruktur untuk melihat apakah negara penerima memiliki kesiapan dalam menangani arus pengungsi yang datang ke negaranya. Negara yang memiliki kapasitas ekonomi yang stabil dan mumpuni, akan cenderung memberikan respon yang positif pada kebijakannya, karena akan menganggap para pengungsi dan pencari suaka yang datang akan menjadi potensi bagi konteks ekonomi negara tersebut.¹⁶⁹ Sedangkan sebaliknya, ketika negara yang memiliki kapasitas ekonomi yang rendah dan tidak stabil akan menganggap pengungsi dan pencari suaka sebagai beban dan merusak stabilitas masyarakat dan sumber daya alam yang ada.¹⁷⁰

Lalu, pada konteks penerimaan masyarakat menjadi penting karena para pengungsi secara langsung akan berhubungan dengan masyarakat yang ada di negara penerima tersebut, sehingga penting untuk melihat apakah pengungsi diterima secara sosial oleh masyarakat negara penerima atau tidak. Karena masalah penerimaan

¹⁶⁹ Jacobsen, op.cit. hal 667

¹⁷⁰ *Ibid*

masyarakat ini yang akan menentukan apakah pemerintah negara penerima akan membuka atau menutup perbatasannya untuk pengungsi.

5.3.1 Kapasitas Ekonomi Indonesia

5.3.1.1 Ketersediaan Luas Tanah untuk Pengungsi Tinggal di Indonesia

Ketersediaan luas tanah sangat berpengaruh pada respon negara penerima terkait arus pengungsi yang datang. Hal ini sangat berpengaruh karena ketersediaan luas tanah akan menjadi tempat tinggal bagi para pengungsi yang datang ke negara penerima. Ketersediaan luas tanah ini dapat dilihat dari perbandingan populasi yang ada dengan luas keseluruhan tanah di Indonesia. Ketika masih ada ketersediaan luas tanah tersebut, hal ini akan mempengaruhi kebijakan negara penerima yang memberikan respon positif.¹⁷¹ Sebaliknya, ketika tidak ada ketersediaan luas tanah di negara penerima dapat mempengaruhi kebijakan negara penerima yang memberikan respon negatif.¹⁷²

Hal yang perlu diperhatikan adalah berapa luas keseluruhan negara Indonesia dan populasi yang dimilikinya. Berdasarkan Badan Pusat Statistik (BPS), luas wilayah Indonesia hingga pada tahun 2016 adalah 1.913.578,68 km².¹⁷³ Lalu, populasi masyarakat Indonesia adalah 258 705 jiwa.¹⁷⁴ Dengan adanya luas wilayah Indonesia dan populasi masyarakatnya, dapat dilihat jumlah kepadatan penduduknya,

¹⁷¹ *Ibid*

¹⁷² *Ibid*

¹⁷³ Badan Pusat Statistik (BPS), "Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Provinsi, 2002-2016", diakses di <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/05/1366/luas-daerah-dan-jumlah-pulau-menurut-provinsi-2002-2016.html>, pada 28 Mei 2018

¹⁷⁴ Badan Pusat Statistik (BPS), "Statistik Indonesia 2017" (Jakarta:2017) 83.

kepadatan penduduk adalah banyaknya penduduk per kilometer persegi.¹⁷⁵ Pada tahun 2016, kepadatan penduduk Indonesia sebesar 135 jiwa per 1 km².¹⁷⁶

Kepadatan penduduk ini dapat memperlihatkan bahwa kapasitas Indonesia dalam menampung populasinya per 1 km² adalah sebesar 135 jiwa di Indonesia. Jumlah ini adalah seluruh populasi dari masyarakat Indonesia yang tercatat di sensus penduduk. Kepadatan penduduk ini dapat memperlihatkan ketersediaan luas tanah karena dapat memperlihatkan seberapa besar kapasitas yang dimiliki oleh Indonesia. Hal ini memperlihatkan bahwa Indonesia memiliki kepadatan penduduk yang besar, sehingga memiliki ketersediaan luas tanah yang sedikit. Menurut *website World by Map*, Indonesia juga merupakan negara yang memiliki populasi terbesar keempat di dunia pada tahun 2016.¹⁷⁷

Menurut Jacobsen, ketika negara memiliki populasi yang banyak akan mengakibatkan sulit menemukan ketersediaan tanah untuk para pendatang, termasuk untuk para pengungsi dan pencari suaka.¹⁷⁸ Hal ini sejalan dengan keadaan di Indonesia, yang memiliki kepadatan penduduk berupa 135 jiwa per 1 km² dan fakta-fakta diatas yang menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara yang memiliki populasi yang besar. Sehingga, dapat dilihat bahwa Indonesia dalam konteks ketersediaan tanah tidak memiliki kapasitas untuk menampung para pengungsi dan pencari suaka namun, Indonesia sendiri masih menerima para pengungsi yang datang. Hal ini memperlihatkan bahwa ketersediaan luas tanah bukanlah menjadi faktor yang

¹⁷⁵ *Ibid*

¹⁷⁶ *Ibid.* hal 84

¹⁷⁷ World by Map, op.cit.

¹⁷⁸ Jacobsen, op.cit. hal 667

mempengaruhi Indonesia memberikan respon yang positif pada arus pengungsi dan pencari suaka yang datang. Hal ini dapat terjadi karena Indonesia mengalokasikan tempat penampungan di beberapa titik seperti 13 Rudenim dan 42 *Community House* di Indonesia.¹⁷⁹

Hal ini lambat laun akan memberatkan Indonesia karena Rudenim sudah memasuki keadaan kelebihan kapasitas dan *Community House* juga semakin sulit untuk ditemukan.¹⁸⁰ Namun, masalah masih akan terus datang seiring banyaknya jumlah arus pengungsi yang terus berdatangan ke Indonesia. Ketika Pemerintah Indonesia tidak dapat memberikan solusi untuk ketersediaan lahan ini, tempat penampungan akan menjadi kendala besar yang akan dihadapi karena kesulitan untuk mendapatkan tempat penampungan pengungsi. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa Indonesia tidak memiliki ketersediaan tanah yang cukup untuk pengungsi dan parameter ini bukan menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Tidak adanya ketersediaan lahan yang cukup juga menjadi penyebab Indonesia untuk menetapkan tempat penampungan untuk para pengungsi.

5.3.1.2 Daya Dukung Lahan di Indonesia

Pada melihat faktor yang mempengaruhi respon suatu negara penerima pada arus pengungsi, daya dukung lahan di negaranya juga perlu dilihat. Hal ini akan memperlihatkan apakah negara penerima memiliki kapasitas ekonomi yang tinggi,

¹⁷⁹ Direktorat Jenderal Imigrasi, op.cit.

¹⁸⁰ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

dengan salah satunya keadaan daya dukung lahan bahwa negara penerima memiliki tingginya daya dukung lahan seperti kualitas tanah yang kaya dan kecukupan kebutuhan air, sehingga hal ini menjadi faktor yang mempengaruhi negara dalam memberikan respon yang positif.¹⁸¹ Sebaliknya, negara yang memberikan respon negatif kepada datangnya arus pengungsi dapat dipengaruhi karena kapasitas ekonomi yang rendah karena daya dukung lahannya yang rendah.¹⁸² Oleh karena itu, dalam meneliti Indonesia sebagai negara penerima, perlu dilihat apakah daya dukung lahan yang dimiliki Indonesia menjadi faktor yang mempengaruhi dalam memberikan respon yang positif.

Dalam melihat daya dukung lahan, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa perlu melihat kualitas tanah dan air.¹⁸³ Dengan melihat kualitas tanah, penulis akan menggambarkan keadaan geografis Indonesia yang membentuk kualitas tanah tersebut dan dapat dilihat apakah memiliki kualitas tanah yang tinggi atau tidak. Indonesia berada di persimpangan tiga bagian utama pada kerak bumi yang juga berada pada kumpulan lempengan kontinen, *ring of fire*, dan parit laut yang dalam.¹⁸⁴ Hal ini membuat pembentukan tanah Indonesia berdasarkan iklim yang dimiliki dan bebatuan vulkanik dari keadaan Indonesia tersebut.¹⁸⁵ Bebatuan andesit terbanyak berada di daratan Jawa, *rhyolites* berada di Sumatera, granit di Riau, granit dan

¹⁸¹ Jacobsen, op.cit. hal 667

¹⁸² *Ibid*

¹⁸³ *Ibid*

¹⁸⁴ Oliver W. Wolters, James F. McDivitt, Thomas R., Leinbach, Asvi Warman Adam, Goenawan Susatyo Mohamad, John David Legge, "Indonesia – Relief", diakses di <https://www.britannica.com/place/Indonesia#ref275942>, pada 22 Juni 2018.

¹⁸⁵ *Ibid*

sedimen berada di Kalimantan, dan sedimen di Papua.¹⁸⁶ Sehingga, hal ini membentuk tanah *ando*, yang berasal dari bebatuan vulkanik andesit dasar dan merupakan tanah subur, yang berada di Sumatera, juga di Jawa dan Sulawesi.¹⁸⁷

Iklim Indonesia yang memiliki suhu dan curah hujan yang tinggi menghasilkan tanah yang cepat erosi dan mengalami pelapukan dan pencucian kimia.¹⁸⁸ Hal ini mendukung pertumbuhan yang cepat pada tanaman, namun mudah rusak tanahnya.¹⁸⁹ Distribusi hujan yang merata membuat Indonesia memiliki tanah yang subur dengan memiliki beragam tumbuhan untuk kebutuhan pangan karena tanahnya yang cocok untuk pertanian.¹⁹⁰ Karena kurang dari satu per lima total permukaan tanah di Indonesia dapat difungsikan untuk agrikultur.¹⁹¹ Daerah yang sangat subur di Indonesia merupakan Jawa, Bali, Lombok, beberapa daerah Sumatera dan Sulawesi.¹⁹² Hal ini memperlihatkan bahwa 4 dari 9 pulau terbesar di Indonesia memiliki tanah yang cocok untuk agrikultur karena tanahnya yang subur. Sedangkan pulau lainnya seperti di wilayah timur Indonesia yaitu Papua dan Kalimantan memiliki kekayaan alam berupa hujan tropis yang luas.¹⁹³

Selanjutnya adalah daya dukung lahan Indonesia dari segi kecukupan air di Indonesia. Secara geografis, Indonesia memiliki sumber air alami yaitu sungai, danau, dan laut. Walaupun Indonesia tidak memiliki sungai yang panjang seperti

¹⁸⁶ *Ibid*

¹⁸⁷ *Ibid*

¹⁸⁸ *Ibid*

¹⁸⁹ *Ibid*

¹⁹⁰ Oliver W. Wolters, James F. McDivitt, Thomas R., Leinbach, Asvi Warman Adam, Goenawan Susatyo Mohamad, John David Legge, "Indonesia – Economy", diakses di <https://www.britannica.com/place/Indonesia/Economy#ref22860>, pada 22 Juni 2018

¹⁹¹ *Ibid*

¹⁹² *Ibid*

¹⁹³ *Ibid*

sungai di Asia lainnya, Indonesia memiliki beberapa sungai yang tersebar di segala pulau. Sungai yang terpanjang berada di wilayah Kalimantan yaitu Sungai Kapuas (1.140 km), Sungai Barito (900 km), Sungai Mahakam (770 km).¹⁹⁴ Indonesia juga memiliki danau yang luas salah satunya yang terluas adalah Danau Toba (1140 km²) di Sumatera.¹⁹⁵ Sungai dapat menjadi sumber air bersih dan transportasi bagi masyarakat dan danau merupakan tempat untuk penampungan air hujan. Indonesia juga memiliki laut yang kaya akan minyak bumi, gas alam, mineral dan sumber daya alam untuk pangan.¹⁹⁶

Dengan melihat daya dukung lahan Indonesia dari kualitas tanah dan air, memperlihatkan bahwa daya dukung lahan Indonesia tinggi. Hal ini karena Indonesia memiliki kualitas tanah yang subur untuk perkebunan dan kaya akan hutan yang memiliki sumber daya alam untuk mendukung pangan dan tempat tinggal. Perkebunan akan sangat membantu Indonesia dalam pemenuhan pangan secara langsung ataupun juga dengan memiliki tanah yang subur, tanah akan menjadi lahan untuk tempat tinggal masyarakat karena keadaan masyarakat yang cenderung mendekat pada sumber daya alam. Lalu, kekayaan alam dari air melihat bahwa Indonesia memiliki sumber air dari laut, sungai, dan danau yang membuat Indonesia tidak kekurangan air di daerahnya. Walaupun Indonesia memiliki daya dukung lahan yang baik, hal lain pada kapasitas ekonomi perlu juga dilihat apakah juga memiliki kapasitas ekonomi yang tinggi sehingga dapat menjadi faktor yang mempengaruhi

¹⁹⁴ Oliver W. Wolters, James F. McDivitt, Thomas R., Leinbach, Asvi Warman Adam, Goenawan Susatyo Mohamad, John David Legge, "Indonesia – drainage", diakses di <https://www.britannica.com/place/Indonesia/Celebes-and-the-Moluccas#ref22840>, pada 22 Juni 2018.

¹⁹⁵ *Ibid*

¹⁹⁶ *Ibid*

Indonesia dalam memberikan respon yang positif pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Hal ini karena daya dukung lahan menjadi satu kesatuan dengan tiga parameter lainnya dalam menentukan kapasitas ekonomi. Namun, dalam konteks daya dukung lahan itu sendiri, menjadikan ini sebagai faktor yang mempengaruhi positifnya respon Indonesia pada penanganan pengungsi dan pencari suaka.

5.3.1.3 Lapangan Pekerjaan di Indonesia

Parameter lapangan pekerjaan di negara penerima dapat dilihat dari pola pekerjaannya dan ketersediaan lapangan pekerjaan tersebut. Negara yang memberikan respon positif dapat dipengaruhi oleh faktor bahwa para pengungsi tidak mengancam pola pekerjaan dan ketersediaan lapangan pekerjaan.¹⁹⁷ Sebaliknya, negara yang memberikan respon negatif dapat dipengaruhi oleh faktor bahwa para pengungsi dapat mengancam pola pekerjaan dan ketersediaan lapangan pekerjaan.¹⁹⁸ Sehingga, hal ini perlu dilihat pada Indonesia sebagai negara penerima arus pengungsi yang datang.

Menurut Survey Angkatan Kerja Nasional Indonesia (Sakernas) yang dikutip dari Statistika Indonesia (SI), pola pekerjaan di Indonesia terdapat 9 jenis pekerjaan utama yaitu 1) pertanian, kehutanan, perburuan dan perikanan, 2) pertambangan dan penggalian, 3) industri pengolahan, 4) listrik, gas dan air, 5) bangunan, 6) perdagangan besar, eceran, rumah makan dan hotel, 7) angkutan, pergudangan dan komunikasi, 8) keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, tanah, dan jasa

¹⁹⁷ Jacobsen, op.cit. hal 667

¹⁹⁸ *Ibid*

perusahaan, dan 9) jasa kemasyarakatan, sosial dan perorangan.¹⁹⁹ Pola pekerjaan ini merupakan jenis-jenis pekerjaan yang dimiliki oleh angkatan kerja di Indonesia. Selanjutnya, perlu dilihat tingkat lapangan pekerjaan di Indonesia dengan melihat tingkat pengangguran di Indonesia. Hingga pada tahun 2016, total pengangguran di Indonesia sejumlah 189.096722 orang dengan persentase 66,34% pengangguran yang berada di usia kerja di Indonesia.

Namun, menjadi menarik karena Indonesia sendiri melarang para pengungsi untuk bekerja di Indonesia, karena Indonesia tidak memiliki aturan untuk memperbolehkan pengungsi bekerja.²⁰⁰ Hal ini juga diperkuat dengan pernyataan Jacobsen bahwa ketika pengungsi tidak tinggal di tempat penampungan, atau dibebaskan untuk tinggal, pengungsi akan bebas menggunakan infrastruktur negara penerima, menggunakan lahan dan daya dukung lahan negara penerima, dan mengambil pekerjaan.²⁰¹ Namun, hal tersebut terjadi sebaliknya karena negara penerima, yaitu Indonesia, tidak memperbolehkan pengungsinya untuk tinggal diluar pantauan pemerintah yaitu di Rudenim atau *Community House*. Sehingga, para pengungsi dan pencari suaka juga tidak memberikan dampak apapun pada mengurangi lapangan pekerjaan di Indonesia ataupun mengurangi kesempatan bekerja masyarakat Indonesia terkait kesamaan pola pekerjaan karena para pengungsi dan pencari suaka tidak diperbolehkan untuk bekerja. Sehingga, parameter ini menandakan bahwa Indonesia memiliki kapasitas ekonomi yang rendah karena tingkat pengangguran yang mencapai 66,34% pada tahun 2016. Parameter ini juga

¹⁹⁹ Badan Pusat Statistik (BPS), op.cit.

²⁰⁰ Wawancara Penulis dengan Bapak Jaya Saputra.

²⁰¹ Jacobsen, op.cit. hal 667

tidak membuktikan bahwa adanya kapasitas ekonomi yang tinggi dan pengungsi dan pencari suaka dapat melengkapi kebutuhan dari pola pekerjaan di Indonesia karena pengungsi dan pencari suaka tidak diperbolehkan untuk bekerja di Indonesia menjadi faktor yang mempengaruhi respon positif Indonesia pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

5.3.1.4 Fasilitas Infrastruktur yang Memadai untuk Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia

Fasilitas infrastruktur dapat menjadi faktor yang mempengaruhi negara penerima dalam isu arus pengungsi. Ketika negara penerima memiliki fasilitas infrastruktur yang memadai, yang dapat diukur dari infrastruktur kesehatan, pendidikan, dan *municipal facilities* atau yang juga dapat dianggap sebagai infrastruktur pada konteks jalanan, hal ini dapat menjadi faktor yang mempengaruhi respon yang positif dari negara penerima.²⁰² Sebaliknya, ketika negara penerima tidak memiliki fasilitas infrastruktur yang memadai, hal ini dapat menjadi faktor yang mempengaruhi negara penerima memberikan respon negatif. Keadaan ini juga perlu dilihat pada Indonesia, sebagai negara penerima. Negara yang cenderung memiliki fasilitas infrastruktur yang memadai menandakan bahwa negara penerima tersebut memiliki kapasitas ekonomi yang tinggi, sehingga memiliki kemampuan besar untuk menangani pengungsi di negaranya.

Pada melihat infrastruktur yang baik atau buruk, dapat dilihat dari infrastruktur pendidikan, kesehatan, dan jalanan. Pada infrastruktur pendidikan, Indonesia

²⁰² Jacobsen, op.cit. hal 667

mengeluarkan pendapatannya untuk alokasi infrastruktur pendidikan sebesar 20% dari dana APBN.²⁰³ Alokasi dana tersebut tidak berubah sejak tahun 2010 hingga 2016.²⁰⁴ Sejak tahun 2012, kebijakan pemerintah Indonesia juga menambahkan Ilmu Pengetahuan Alam (IPA) dan bahasa Inggris sejak Sekolah Dasar (SD) guna meningkatkan kualitas siswa pada kompetensi *Program for International Student Assessment* (PISA).²⁰⁵ Sejak tahun 2015, Pemerintah Indonesia memberlakukan Wajib Belajar 12 tahun hingga tamat Sekolah Menengah Atas (SMA).²⁰⁶

Menurut *OECD Economic Survey 2016*, sistem edukasi Indonesia masih menderita dari kekurangan kualitas pendidikan dan permasalahan akses sekolah.²⁰⁷ Pada *OECD Economic Survey 2016* juga menambahkan walaupun kualitas infrastruktur pendidikan di Indonesia hingga pada 2015 semakin meningkat dan juga mulai mengejar tujuan-tujuan yang diciptakan pada *Millenium Development Goals* (MDG), namun Indonesia masih tertinggal jauh dari negara-negara yang juga memiliki pendapatan menengah seperti Indonesia.²⁰⁸ Menurut *Council on Foreign Relations*, pendidikan di Indonesia sudah memiliki masalah semenjak jenjang pertama yaitu Sekolah Dasar (SD).²⁰⁹ Ditambah beberapa kelemahan seperti banyaknya ketidakhadiran guru-guru terkhusus bagi sekolah yang berada di daerah pedalaman, banyak kualitas guru yang tidak mumpuni yang membuat kualitas

²⁰³ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "OECD Economic Surveys Indonesia" (2016) 41.

²⁰⁴ Siwage Dharma Negara, "Indonesia's 2016 Budget: Optimism Amidst Global Uncertainties" (Singapore : 2016) 5.

²⁰⁵ Jake Thomases, "Indonesia's Education Gap", diakses di <https://www.cfr.org/blog/indonesias-education-gap>, pada 22 Juni 2018.

²⁰⁶ *Ibid*

²⁰⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), loc.cit. hal. 26.

²⁰⁸ *Ibid*. hal 40

²⁰⁹ Jake Thomases, loc.cit.

pendidikan di Indonesia juga kurang baik, dan kebiasaan pendidikan di Indonesia yang lebih mengedepankan ‘hapalan’ dibandingkan dengan ‘pengembangan ide kreatif’.²¹⁰

Selanjutnya adalah konteks infrastruktur kesehatan. Indonesia memiliki fluktuasi pada alokasi pendanaan untuk infrastruktur kesehatan sejak tahun 2014 hingga tahun 2016, hal tersebut dapat dilihat melalui Tabel 1.²¹¹ Hal ini memperlihatkan adanya penurunan alokasi dana pada tahun 2016 terkait infrastruktur kesehatan di Indonesia. Pemerintah Indonesia memiliki upaya untuk meningkatkan alokasi dana hingga 5% pada tahun 2015, namun persentase tersebut berada pada 3% walaupun meningkat dari tahun sebelumnya namun masih belum mampu mengejar target yang diharapkan yaitu 5%.²¹² Firma *PwC Indonesia* pada laporan tahunannya tahun 2016, mengharapkan bahwa persentase pengeluaran dana untuk kesehatan untuk lebih meningkat dan melebihi persentase alokasi dana untuk pendidikan.²¹³

Tabel 2 Fluktuasi Alokasi Dana Infrasturktur Kesehatan di Indonesia Tahun 2014-2016²¹⁴

Tahun	Biaya	Persentase
2014	42,6 Triliun Rupiah	2.3%
2015	60,3 Triliun Rupiah	3%
2016	57,1 Triliun Rupiah	2,7%

²¹⁰ *Ibid*

²¹¹ Siwage Dharma Negara, op.cit. Hal 9

²¹² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), op.cit. hal 41

²¹³ PwC, “Indonesian Infrastructure Stable foundations for growth” (2016) 8.

²¹⁴ *Ibid*

Indonesia juga memiliki bantuan kesehatan yang bernama BPJS (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial) yang mencakup jaminan kesehatan, hingga Kartu Indonesia Sehat yang merupakan bantuan kesehatan terkini dari Pemerintah Indonesia.²¹⁵ Namun, OEDC dalam *OEDC Economic Report 2016* mengatakan bahwa distribusi layanan kesehatan masih belum merata di Indonesia.²¹⁶ Hal ini masih saja terjadi walaupun Indonesia memiliki 9.811 Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) di 5.600 kabupaten di Indonesia pada tahun 2016.²¹⁷ Namun, Indonesia pada tahun 2014 masih berada di peringkat terendah dibandingkan dengan alokasi dana kesehatan Singapura (4,9%), Filipina (4,7%) dan Malaysia (4,2%).²¹⁸ *World Bank* pada *Indonesia's Health Sector Review 2012* juga mengatakan bahwa Indonesia hingga tahun 2012 sudah memiliki nilai tinggi pada mengurangi kematian bayi, namun nilai Indonesia masih rendah pada mengurangi kematian saat kelahiran dan juga menambahkan terdapat ketimpangan pada kesehatan di Indonesia karena adanya ketimpangan pendapatan dan wilayah geografis Indonesia yang luas sehingga tidak merata penanganannya.²¹⁹

Selanjutnya adalah infrastruktur pada *municipal* atau daerah di Indonesia yang dilihat dari infrastruktur jalanan. Menurut Statistik Indonesia 2017, Indonesia memiliki kenaikan pada pembuatan jalanan di negaranya dari tahun 2014-2016 melalui Tabel 2. Berdasarkan panjang jalan pada *municipal* atau daerah, pada tahun 2016 daerah yang memiliki pembangunan jalan terpanjang adalah Jawa Timur

²¹⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development (OEDC), op.cit. hal 41

²¹⁶ PwC, op.cit. hal 21.

²¹⁷ *Ibid*

²¹⁸ *Ibid*

²¹⁹ World Bank, "Indonesia's Health Sector Review" (2012) 5.

(37.958 km), Sumatera Utara (34.808 km), dan Jawa Tengah (23.651 km).²²⁰

Indonesia juga telah membangun Jalan Toll hingga total 757,47 km pada tahun 2016.²²¹ Peningkatan infrastruktur ini merupakan salah satu target dari 3 Fokus Utama dari Pemerintahan Jokowi-JK.²²² Menurut Laporan 2 Tahun Pemerintahan Jokowi-JK, terdapat peningkatan pada alokasi dana pembangunan infrastruktur Indonesia yang didalamnya termasuk pembangunan jalan yaitu pada tahun 2014 sebesar 177,9 Triliun Rupiah, 2015 sebesar 290,3 Triliun Rupiah, dan 2016 sebesar 317,1 Triliun Rupiah.²²³

Tabel 3 Panjang Jalan menurut Tingkat Kewenangan Pemerintah Indonesia²²⁴

Tahun	Negara	Provinsi	Kabupaten	Total
2014	46.432 km	53.528 km	417.793 km	517.753 km
2015	47.017 km	55.416 km	421.541 km	523.974 km
2016	47.017 km	55.416 km	423.980 km	526.413 km

Sumber: Badan Pusat Statistik.

Menurut *International Monetary Fund* (IMF) pada *IMF Country Report No. 16/81*, mengatakan bahwa Pemerintah Indonesia mengalokasikan dana subsidi energi untuk pembangunan infrastruktur dan Pemerintah Indonesia memiliki upaya yang kuat dalam peningkatan pembangunan infrastruktur di Indonesia.²²⁵ Menurut IMF, Indonesia juga sudah melakukan upaya besar-besaran pada peningkatan infrastruktur

²²⁰ Badan Pusat Statistik (BPS), op.cit.. hal 393 – 395.

²²¹ *Ibid*

²²² Pemerintah Indonesia, “2 Tahun Kerja Nyata Jokowi-JK” (2016) 3.

²²³ *Ibid*, hal 17.

²²⁴ Badan Pusat Statistik (BPS), loc.cit. hal 395

²²⁵ International Monetary Fund (IMF), “2015 Article Iv Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by The Executive Director For Indonesia” (2016) 4.

sejak tahun 2015.²²⁶ Upaya tersebut melalui perhitungan seperti mempercepat penyelenggaraan anggaran, mengalokasikan dana ke pemerintah daerah, menyuntikkan *ekuitas* pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan menguatkan aturan dan kerangka kerja.²²⁷ Menurut Marzunisham Omar, sebagai Direktur Eksekutif IMF untuk Indonesia, dan Diah Handayani, sebagai Penasehat Direktur Eksekutif IMF untuk Indonesia, Indonesia sudah merealisasikan dan menimplementasikan rencana pembangunan infrastrukturnya dengan baik pada tahun 2015.²²⁸ Hal ini menandakan bahwa Indonesia telah berkomitmen untuk pembangunan infrastruktur ditambah dengan adanya kenaikan alokasi dana dan penambahan jalan di Indonesia yang meningkat tiap tahunnya.

Pada konteks tiga jenis infrastruktur di Indonesia berdasarkan kesehatan, pendidikan, dan pembangunan jalan memperlihatkan masih adanya dinamika pada pembangunan di Indonesia. Walaupun pada konteks edukasi, Indonesia sudah meningkat dari segi alokasi dana dan peningkatan kualitas melalui kebijakan pemerintah, namun kualitas pendidikan di Indonesia masih tertinggal dibanding negara lainnya. Hal ini memperlihatkan bahwa kualitas pendidikan Indonesia tidak begitu baik juga karena tidak meratanya pendidikan di Indonesia sendiri. Lalu pada konteks kesehatan, Indonesia juga sudah mencapai tujuan MDG, namun juga masih tertinggal dari negara lain ditambah juga alokasi dana yang menurun pada akhir 2016. Hal yang paling baik adalah pembangunan infrastruktur melalui pembangunan jalan karena Indonesia memiliki upaya nyata berupa pada penambahan jalan tiap tahunnya,

²²⁶ *Ibid* hal 25

²²⁷ *Ibid*

²²⁸ International Monetary Fund (IMF), op.cit. hal 70

alokasi dana meningkat, juga keberhasilan Indonesia yang diakui oleh organisasi internasional yaitu IMF.

Penulis menganggap bahwa hanya terdapat satu dari tiga infrastruktur Indonesia yang dianggap baik, hal ini memperlihatkan bahwa keadaan infrastruktur Indonesia belum baik sepenuhnya. Sehingga, fasilitas infrastruktur di Indonesia yang belum sepenuhnya baik ini dianggap menjadikan kapasitas ekonomi Indonesia masih rendah. Hal ini karena dua dari tiga infrastruktur yang sesuai pada ukuran Jacobsen masih perlu peningkatan. Di satu sisi, Jacobsen mengatakan bahwa pengungsi nantinya akan merasakan infrastruktur negara penerima ketika mereka tidak tinggal di tempat pengungsian, atau dalam kata lain memiliki kebebasan untuk tinggal sendiri.²²⁹

Lalu, dengan dibebaskannya pengungsi dan pencari suaka akan mengakibatkan ketegangan terkait pemakaian infrastruktur-infrastruktur tersebut. Namun keadaan sebaliknya, karena Indonesia menempatkan pengungsi ke tempat pengungsian, infrastruktur juga tidak sepenuhnya dinikmati oleh pengungsi. Sehingga, hal ini menandakan bahwa pengungsi dan pencari suaka masih dibatasi pada akses infrastruktur dan hal ini tidak memberikan ketegangan di masyarakat terkait tempat tinggal ataupun lapangan pekerjaan. Walaupun dari segi akses pengungsi dan pencari suaka tidak mengancam, namun kapasitas ekonomi Indonesia masih rendah karena fasilitas infrastruktur yang masih rendah juga. Sehingga, parameter ini tidak menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

²²⁹ Jacobsen, op.cit., hal 667

5.3.2 Penerimaan Sosial Masyarakat Indonesia terhadap Pengungsi

5.3.2.1 Makna Kebudayaan antara Indonesia dengan Negara Asal Pengungsi

Dalam melihat faktor apa yang mempengaruhi keluarnya kebijakan negara penerima dapat dilihat melalui makna kebudayaan yang ada diantara negara penerima dan negara asal pengungsi atau negara pengirim. Makna kebudayaan ini dapat meliputi budaya, sejarah dan agama.²³⁰ Namun, pada tulisan Jacobsen yang Ia tulis pada studi kasusnya, Ia berfokus pada ada atau tidaknya kesamaan agama yang nantinya konteks sejarah dan kebudayaan akan mengikuti.²³¹ Hal ini dapat dikatakan bahwa, ketika negara penerima memberikan respon yang positif, hal ini dipengaruhi karena negara penerima memiliki kesamaan agama yang juga dapat diikuti dengan kesamaan budaya dan sejarah yang lahir dari kebiasaan yang sama dan agama yang sama.²³² Sebaliknya, ketika negara penerima memberikan respon yang negatif, hal ini dipengaruhi dengan adanya perbedaan agama yang juga tidak memiliki kesamaan budaya atau sejarah.²³³

Oleh karena itu perlu dibuktikan apakah terdapat kesamaan agama dan budaya antara Indonesia, sebagai negara penerima dan para pengungsi dan pencari suaka, yang menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Pada penelitian mencari makna kebudayaan ini, penulis juga memberikan empat negara yang sama dengan

²³⁰ Jacobsen, op.cit, hal 668-669

²³¹ *Ibid*

²³² *Ibid*

²³³ *Ibid*

parameter ‘hubungan Indonesia dengan negara pengirim’ yaitu Afghanistan, Somalia, Myanmar, dan Irak. Namun, sebelum membahas keempat negara tersebut, perlu juga dilihat bagaimana makna kebudayaan melalui agama di Indonesia.

Indonesia merupakan negara yang mengakui 6 agama yaitu Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghuchu.²³⁴ Berdasarkan *Central Intelligence Agency* (CIA) Amerika Serikat, Indonesia memiliki penduduk yang beragama Islam terbanyak sebesar 87,2%, diikuti dengan agama Kristen Protestan sebesar 7%, ketiga adalah agama Katolik sebesar 2.9%, keempat agama Hindu sebesar 1.7%, dan lainnya sebesar 0.9%.²³⁵ Menurut *World Atlas*, masyarakat Indonesia yang memiliki agama Islam kebanyakan memiliki kepercayaan Islam Sunni.²³⁶ Islam di Indonesia tersebar di daerah Aceh, Sumatera bagian barat, Jawa bagian barat, Kalimantan bagian tenggara, dan Sunda.²³⁷ Sedangkan, agama Kristen Protestan dan Katolik terbanyak tersebar di daerah timur Indonesia seperti Maluku, Papua, dan lainnya.²³⁸ Lalu, agama Hindu tersebar di daerah Bali dan sekitarnya.²³⁹ Untuk agama Buddha, terbanyak berada di Riau, Kepulauan Riau, Bangka Belitung, Sumatera Utara, Kalimantan Timur dan Jakarta.²⁴⁰

²³⁴ Indonesia Investment, “Religion”, diakses di <https://www.indonesia-investments.com/culture/religion/item69?>, pada 29 Mei 2018.

²³⁵ Central Intelligence Agency (CIA), “The World Factbook: Indonesia”, diakses di <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>, pada 29 Mei 2018.

²³⁶ Indonesia Investment, loc.cit.

²³⁷ Oliver W. Wolters, James F. McDivitt, Thomas R., Leinbach, Asvi Warman Adam, Goenawan Susatyo Mohamad, John David Legge, “Indonesia – Religions”, diakses di <https://www.britannica.com/place/Indonesia/Religions>, pada 29 Mei 2018.

²³⁸ Indonesia Investment, loc.cit

²³⁹ *Ibid*

²⁴⁰ *Ibid*

Indonesia juga merupakan negara yang memiliki keanekaragaman etnis dan budaya di dalamnya.²⁴¹ Etnis-etnis ini memiliki keterikatan yang erat dengan agama yang dimiliki, seperti Jawa, Sunda, Madura, Melayu, Bugis, Aceh dan Minangkabau memiliki keterkaitan yang erat dengan agama Islam, lalu Minahasa, Maluku dan Batak dengan agama Kristen, lalu Bali dengan agama Hindu.²⁴² Selanjutnya, berikut penjelasan dari keempat negara tersebut dan perbandingannya dengan Indonesia pada kontes agama yang diikuti dengan budaya dan sejarahnya,

1. Afghanistan

Afghanistan merupakan negara yang mengakui Islam sebagai agama resmi di negaranya, hal ini dapat dilihat dari keadaan Afghanistan yang merupakan negara Islam.²⁴³ Afghanistan memiliki 80% Islam Sunni dan 19% Islam Siah dan sisanya berasal dari agama selain Islam, namun pada tahun 1895 dipaksa untuk mengganti agama menjadi Islam.²⁴⁴ Sehingga, masyarakat Afghanistan sangat erat dengan budaya keislaman pada kesehariannya.²⁴⁵ Selain itu, terdapat beberapa etnis di Afghanistan yang erat dengan agama Islam. Etnis tersebut adalah Pashtun, Tajik, Hazara, dan Uzbek, namun Afghanistan tidak memiliki data pasti terkait populasi etnis-etnis tersebut sejak tahun 1979 karena adanya peperangan dan perpindahan

²⁴¹ Central Intelligence Agency (CIA), loc.cit.

²⁴² Oliver W. Wolters, James F. McDivitt, Thomas R., Leinbach, Asvi Warman Adam, Goenawan Susatyo Mohamad, John David Legge, "Indonesia – Ethnic Groups", diakses di <https://www.britannica.com/place/Indonesia/Ethnic-groups>, pada 29 Mei 2018.

²⁴³ Cultural Atlas, "Afghan Culture", diakses di <https://culturalatlas.sbs.com.au/afghan-culture/religion-19e97e99-084a-4650-a714-d1ebd7d30e7f>, pada 29 Mei 2018.

²⁴⁴ Mohammad Ali, Frank Raymond Allchin, Victor P. Petrov, Louis Dupree, Nancy Hatch Dupree, Marvin G. Weinbaum, "Afghanistan – Religion", diakses di <https://www.britannica.com/place/Afghanistan/Languages#ref21425>, pada 29 Mei 2018.

²⁴⁵ Kwintessential, "Guide to Afghanistan – Etiquette, Custom, Culture and Business", diakses di <https://www.kwintessential.co.uk/resources/guides/guide-to-afghanistan-etiquette-customs-culture-business/>, pada 29 Mei 2018.

populasi.²⁴⁶ Etnis-etnis ini, memiliki ikatan yang erat dengan agama Islam, hal itu terlihat seperti etnis Pashtun yang sebagian besar masyarakatnya memiliki kepercayaan dengan Islam Sunni,²⁴⁷ sama halnya dengan Tajik yang memiliki kepercayaan Islam Sunni,²⁴⁸ etnis Uzbek yang juga memiliki kepercayaan Islam Sunni,²⁴⁹ dan etnis Hazara yang sebagian masyarakatnya memiliki kepercayaan Islam Syiah.²⁵⁰ Pada tahun 2015, pengungsi dari Afghanistan yang datang ke Indonesia, merupakan etnis Hazara hingga 59%, mereka melarikan diri karena adanya ketakutan akan penganiayaan oleh Taliban.²⁵¹

Indonesia dengan Afghanistan memiliki kesamaan agama yang dipeluk. Hal ini dapat terlihat bahwa Indonesia memiliki mayoritas masyarakat yang memeluk agama Islam dan sama halnya dengan Afghanistan. Walaupun Indonesia dan Afghanistan tidak memiliki kesamaan budaya yang datang dari agama, seperti yang dapat dilihat dari etnisnya, namun Indonesia tetap menerima pengungsi dari Afghanistan. Hal ini memperlihatkan bahwa Indonesia memberikan respon yang positif dipengaruhi oleh adanya kesamaan dengan agama, yaitu penganut agama Islam, dengan pengungsi yang datang dan salah satunya adalah Afghanistan. Terdapat fakta menarik bahwa pengungsi yang datang merupakan etnis Hazara yang

²⁴⁶ Central Intelligence Agency (CIA), "The World Factbook: Afghanistan", diakses di <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>, pada 29 Mei 2018.

²⁴⁷ Every Culture, "Pashtun", diakses di <http://www.everyculture.com/wc/Afghanistan-to-Bosnia-Herzegovina/Pashtun.html>, pada 29 Mei 2018.

²⁴⁸ Minority Rights Group International, "Afghanistan – Tajiks", diakses di <http://minorityrights.org/minorities/tajiks/>, pada 29 Mei 2018.

²⁴⁹ Encyclopaedia Britannica, "Uzbek", diakses di <https://www.britannica.com/topic/Uzbek-people>, pada 29 Mei 2018.

²⁵⁰ Sarah Hucal, "Afghanistan: Who are the Hazaras?", diakses di <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/06/afghanistan-hazaras-160623093601127.html>, pada 29 Mei 2018.

²⁵¹ Realisa D Marsadi, "All Alone", diakses di <http://www.insideindonesia.org/all-alone-2>, pada 29 Mei 2018.

memercayai Islam Syiah, sedangkan Indonesia memiliki kepercayaan Islam Sunni, namun Indonesia tetap mau membantu para pengungsi tersebut. Hal ini memperlihatkan bahwa Indonesia tetap menerima pengungsi dari Afghanistan, khususnya etnis Hazara karena kesamaan agamanya. Hal ini juga memperlihatkan bahwa perbedaan Islam Sunni dan Islam Syiah bukanlah merupakan isu sensitif bagi Indonesia.

2. Somalia

Somalia merupakan negara yang berada di wilayah Afrika Timur dan Somalia mengakui Islam sebagai agama resminya dan memercayai Islam Sunni.²⁵² Sedangkan, Somalia memiliki etnis Somali yang juga memiliki hubungan erat dengan agama Islam.²⁵³ Terdapat kesamaan agama yang dimiliki oleh Indonesia dan pengungsi dari Somalia yaitu sama-sama menganut agama Islam dan memercayai Islam Sunni. Walaupun Indonesia dan Somalia tidak memiliki kesamaan budaya yang didapatkan dari agama, Indonesia tetap menerima pengungsi dari Somalia. Hal ini memperlihatkan bahwa terdapat kesamaan agama menjadi faktor yang mempengaruhi respon positif Indonesia dalam penerimaan pengungsi.

3. Myanmar

Myanmar merupakan negara yang terletak di *mainland* Asia Tenggara. Myanmar tidak memiliki agama resmi di negaranya, namun hampir 9 dari 10

²⁵² Central Intelligence Agency (CIA), "The World Factbook: Somalia", diakses di <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/so.html>, pada 29 Mei 2018.

²⁵³ Encyclopaedia Britannica, "Somali", diakses di <https://www.britannica.com/topic/Somali-people>, pada 29 Mei 2018.

masyarakat Myanmar memeluk agama Buddha.²⁵⁴ Menurut *Central Intelligence Agency* (CIA) *Factbook* Amerika Serikat, Myanmar memiliki 87,9% masyarakat yang memeluk agama Buddha, 6,2% agama Kristen, 4,3% agama Islam, dan 0,5% agama Hindu.²⁵⁵ Etnis di Myanmar juga memiliki keterikatan dengan agama setempat seperti Burma dan Rakhine yang memiliki keterikatan dengan agama Buddha.²⁵⁶ Menariknya, pengungsi yang datang dari Myanmar merupakan Etnis Rohingya yang tidak diakui oleh pemerintah Myanmar sebagai warga Burma atau Myanmar karena perbedaan agama diantara mayoritas masyarakat Myanmar.²⁵⁷ Sehingga, hal inilah yang membuat etnis Rohingya yang memiliki konflik dengan etnis Rakhine yang memiliki agama Buddha, yang merupakan mayoritas di Myanmar, terusir dari daerahnya sendiri dan mencari pertolongan ke negara lain seperti Indonesia.²⁵⁸

Kedua etnis ini juga berkonflik karena perbedaan agama. Hal ini terjadi karena etnis Rohinya mayoritas merupakan etnis yang memeluk agama Islam. Tahun 2015, para pengungsi yang datang ke Indonesia merupakan 28% dari etnis Rohingya di Myanmar.²⁵⁹ Hal ini menandakan bahwa pengungsi yang datang ke Indonesia memiliki kesamaan agama yaitu Islam. Hal ini juga menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia mau menerima pengungsi Rohingya. Sehingga, kesamaan

²⁵⁴ Michael Arthur Aung-Thwin David I. Steinberg Maung Htin Aung, "Myanmar – Religion", diakses di <https://www.britannica.com/place/Myanmar/Languages#ref52575>, pada 29 Mei 2018.

²⁵⁵ Central Intelligence Agency, "The World Factbook: Burma", diakses di <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html>, pada 29 Mei 2018.

²⁵⁶ Amnesty International, "Who are the Rohingya and what is happening in Myanmar?", diakses di <https://www.amnesty.org.au/who-are-the-rohingya-refugees/>, pada 29 Juni 2018.

²⁵⁷ *Ibid*

²⁵⁸ *Ibid*

²⁵⁹ Realisa D Marsadi, op.cit.

agama juga menjadi faktor yang mempengaruhi Pemerintah Indonesia memberikan respon yang positif melalui kebijakannya.

4. Irak

Irak merupakan negara yang berada di wilayah Timur Tengah. Masyarakat Irak memiliki agama yang didominasi oleh Islam.²⁶⁰ Persentase agama di Irak berupa 62% yang menganut kepercayaan Islam Syiah, 34% yang menganut kepercayaan Islam Sunni, 3.2% yang menganut agama Kristen, dan 0.8% menganut agama lainnya.²⁶¹ Irak merupakan negara yang memiliki penganut kepercayaan Islam Syiah terbanyak.²⁶² Semenjak jatuhnya rezim Saddam Husein tahun 2003, 50% populasi masyarakat yang menganut agama Kristen menurun dan pergi keluar Irak.²⁶³ Terdapat beberapa etnis yang juga memiliki hubungan erat dengan agama di Irak seperti Arab dan Kurdi yang memiliki hubungan erat dengan agama Islam.²⁶⁴

Walaupun masyarakat Iraq secara dominan menganut agama yang sama, Irak memiliki permasalahan yang sensitif terkait permasalahan perbedaan kepercayaan terhadap Islam Sunni dan Islam Syiah.²⁶⁵ Hal ini tereskalasi ketika Pemerintahan Saddam Hussein yang melakukan diskriminasi kepada penganut Islam Syiah yang berakhir pada tahun 2003 ketika Saddam Husein dikudeta dari pemerintahannya.²⁶⁶

²⁶⁰ Encyclopaedia Britannica, "Iraq", diakses di <https://www.britannica.com/place/Iraq/Arabs>, pada 29 Mei 2018

²⁶¹ *Ibid*

²⁶² *Ibid*

²⁶³ Central Intelligence Agency, "The World Factbook: Iraq", diakses di <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html>, pada 29 Mei 2018

²⁶⁴ Encyclopaedia Britannica, *Op Cit*.

²⁶⁵ Michael Lipka, "The Sunni-Shia divide: Where they live, what they believe and how they view each other" diakses di <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/06/18/the-sunni-shia-divide-where-they-live-what-they-believe-and-how-they-view-each-other/>, pada 27 Mei 2018

²⁶⁶ BBC News, "Iraq Profile –Timeline", diakses di <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-14546763>, pada 25 Mei 2018

Lalu, konflik meningkat lagi ketika pemimpin Irak berganti menjadi Nouri Maliki yang menganut Islam Syiah dan melakukan kekerasan di Irak.²⁶⁷ Indonesia menerima pengungsi dari Irak mulai tahun 2014, ketika terjadi konflik di Irak antara Pemerintah Irak dan *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS) memuncak.²⁶⁸ Indonesia dan Irak memiliki kesamaan agama, yaitu Islam. Hal ini terlihat bahwa kedua negara ini didominasi oleh penganut agama Islam. Dengan memiliki kesamaan agama, hal ini menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif kepada pengungsi Afghanistan.

Dari keempat negara asal pengungsi terbesar di Indonesia, menandakan bahwa keempat negara ini memiliki mayoritas agama yang sama dengan Indonesia, yaitu agama Islam. Walaupun Myanmar tidak merupakan negara yang didominasi oleh agama Islam seperti Indonesia, namun pengungsi dari Myanmar yang berasal dari etnis Rohingya mayoritas beragama Islam. Hal ini memperlihatkan bahwa kesamaan agama diantara negara penerima, yaitu Indonesia, dengan negara asal pengungsi atau pengirim, yaitu Afghanistan, Somalia, Iraq dan Etnis Rohingya dari Myanmar, merupakan faktor yang mempengaruhi respon pemerintah Indonesia yang positif terhadap penerimaan arus pengungsi.

Hal ini terjadi karena, ketika kedua pihak memiliki kesamaan agama, penerimaan di masyarakat lebih besar dibandingkan memiliki agama yang berbeda

²⁶⁷ BBC News, "Profile: Nouri Maliki", diakses di <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-11733715>, pada 25 Mei 2018

²⁶⁸ United Nations High Commission for Refugee (UNHCR), "Iraq Emergency", diakses di <http://www.unhcr.org/iraq-emergency.html> pada 25 Mei 2018

seperti penjelasan Jacobsen pada parameter ini. Dengan adanya kesamaan agama, solidaritas masyarakat lebih besar karena dianggap kewajiban untuk menolong sesama pemeluk agama tersebut. Argumen ini diperkuat dengan pernyataan Pragusdiniyanto bahwa masyarakat Indonesia memiliki solidaritas tinggi atas sesama muslim dengan pengungsi yang datang, sehingga tidak sedikit juga masyarakat di perbatasan Indonesia mau menolong pengungsi karena memiliki kesamaan agama yaitu Islam.²⁶⁹ Sehingga, dapat disimpulkan bahwa adanya kesamaan agama antara Indonesia dengan pengungsi dan pencari suaka yang datang, yaitu mayoritas Islam, menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

5.3.2.2 Etnis dan Kekerabatan antara Pengungsi dengan Indonesia

Pada penerimaan arus pengungsi, hal ini juga dipengaruhi dengan konteks etnis dan kekerabatan antara negara penerima dan negara asal. Sedangkan *kinship* atau kekerabatan merupakan bagian dari etnis itu sendiri. Kekerabatan itu sendiri berakar dari kesamaan etnis dan garis keturunan juga dapat dianggap seperti apa kita memanggil orang lain yang merupakan keluarga kita.²⁷⁰ Kesamaan etnis atau ikatan kekerabatan biasanya terdapat pada negara penerima dan negara asal pengungsi yang bersebelahan atau berdekatan, karena masih memiliki garis kebudayaan yang sama.²⁷¹ Negara yang memberikan respon positif dan menganggap etnis dan kekerabatan

²⁶⁹ Hasil Wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

²⁷⁰ Encyclopaedia Britannica, "Kinship Terminology", diakses di <https://www.britannica.com/topic/kinship-terminology>, pada 25 Mei 2018

²⁷¹ Jacobsen, op.cit. hal 669.

menjadi faktor yang mempengaruhinya karena adanya persebaran etnis yang sama di kedua negara tersebut.²⁷² Ketika negara penerima memiliki kesamaan etnis dan memiliki ikatan kekerabatan yang sama dengan negara asal pengungsi, hal ini dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah yang positif.²⁷³ Sebaliknya, ketika negara tidak memiliki kesamaan etnis ataupun ikatan kekerabatan yang sama dengan negara asal pengungsi, hal ini dapat mempengaruhi respon pemerintah yang negatif.²⁷⁴ Sehingga, perlu dibuktikan apakah Indonesia memiliki kesamaan etnis dan ikatan kekerabatan dengan pengungsi dan pencari suaka yang datang, sehingga hal ini menjadi faktor yang mempengaruhi kebijakan yang positif.

Hal yang perlu diketahui terlebih dahulu adalah etnis dan kekerabatan yang ada di Indonesia. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa terdapat beragam etnis di Indonesia. Etnis mayoritas yang berada di Indonesia adalah etnis Jawa (40,1%), Sunda (15,5%), Melayu (3,7%), Batak (3,6%), Madura (3%), Betawi (2,9%), Minangkabau (2,7%), Bugis (2,7%), Banten (2%), Banjar (1,7%), Bali (1,7%) Aceh (1,4%), Dayak (1,4%), Sasak (1,3%), Tionghoa (1,2%), dan lainnya.²⁷⁵ Kekerabatan nantinya akan mengikuti etnis-etnis tersebut. Selanjutnya, perlu diketahui seperti apa etnis-etnis yang ada di pengungsi,

1. Afghanistan

Afghanistan memiliki beragam etnis di negaranya. Namun, Pemerintah Afghanistan tidak melakukan perhitungan statistik karena adanya sensitivitas di

²⁷² *Ibid*

²⁷³ *Ibid*

²⁷⁴ *Ibid*

²⁷⁵ Central Intelligence Agency, "The World Factbook: Indonesia", diakses di <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>, pada 25 Mei 2018

negara tersebut terkait etnisitas.²⁷⁶ Walaupun tidak ada perhitungan, sesuai dengan Konstitusi Afghanistan 2004, Afghanistan tetap mengakui 14 etnis di negaranya yaitu Pashtun, Tajik, Hazara, Uzbek, Balochi, Turkmen, Nuristani, Pamiri, Arab, Gujar, Brahui, Qizilbash, Aimaq, dan Pashai.²⁷⁷ Menurut website *World Atlas*, Pashtun merupakan etnis yang populasinya terbesar yang diperkirakan sekitar 42%, lalu yang kedua adalah Tajik sebesar 27%, lalu Hazara sebesar 10%, lalu Uzbek 9%, juga Aimaq sebesar 4%, Turkmen 3%, dan Balochi sebesar 2%. Selain itu, pengungsi dari Afghanistan sebesar 59% dari pengungsi yang datang ke Indonesia pada tahun 2015, merupakan etnis Hazara yang lari dari penysiksaan Taliban.²⁷⁸

Ketika dilihat dari etnisitasnya, pengungsi yang datang dari Afghanistan yang memiliki etnis Hazara, tidak memiliki etnisitas yang sama dengan Indonesia karena tidak ada etnis tersebut di Indonesia. Lalu, hal ini juga diikuti dengan keadaan tidak memiliki kekerabatan atau *kinship* yang sama pula. Sehingga, parameter etnis dan kekerabatan tidak menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia memberikan respon yang positif kepada pengungsi Afghanistan di Indonesia. Hal ini terjadi karena tidak ada persebaran etnis yang serupa diantara kedua negara tersebut. Tidak adanya persebaran ini dapat terjadi karena perbedaan wilayah antara Indonesia dan Afghanistan, karena dapat dilihat bahwa Indonesia berada di wilayah Asia Tenggara sedangkan Afghanistan berada di wilayah Timur Tengah. Walaupun sama-sama berada di wilayah Asia, namun perbedaan sejarah pembentukan budaya di Asia

²⁷⁶ Central Intelligence Agency, "The World Factbook: Afghanistan", diakses di <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>, pada 25 Mei 2018

²⁷⁷ *Ibid*

²⁷⁸ Realisa D Marsadi, op.cit.

Tenggara dan Timur Tengah berbeda, sehingga menghasilkan etnis yang berbeda juga.

2. Somalia

Somalia memiliki etnis utama yaitu Somali sebesar 85%.²⁷⁹ Menurut website *World Atlas*, etnis Somali sendiri memiliki beberapa klan yaitu Isaaq, Hawiye, Dir, Darod, Digil Rahanweyn, dan Mirifle Rahanweyn.²⁸⁰ Para pengungsi yang datang ke Indonesia dari Somalia merupakan etnis Somali, hal ini terjadi karena Perang Sipil sejak tahun 1991 dan kekeringan sejak tahun 2011 yang berkepanjangan di Somalia yang memaksa masyarakatnya untuk keluar dari Somalia.²⁸¹ Sejak pada tahun 2016 jumlahnya meningkat 37% dari tahun sebelumnya.²⁸² Pada konteks etnis dan kekerabatan, Indonesia dan Somalia tidak memiliki kesamaan karena Indonesia tidak memiliki etnis Somali. Hal ini juga sama dengan kekerabatan, karena tidak ada ikatan dari kesamaan etnis. Perbedaan etnis ini dapat terjadi karena perbedaan wilayah antara Indonesia yang merupakan negara di wilayah Asia dan Somalia yang berada di Afrika.

3. Myanmar

Myanmar memiliki beragam etnis di negaranya. Etnis-etnis yang diakui oleh Myanmar adalah Burma sebesar 68%, Shan sebesar 9%, Karen sebesar 7%, Rakhine sebesar 4%, Tionghoa sebesar 3%, India sebesar 2%, Mon sebesar 2%, dan lainnya

²⁷⁹ Central Intelligence Agency, *The World Factbook: Somalia*, diakses di <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/so.html>, pada 25 Mei 2018

²⁸⁰ *World Atlas*, "Ethnic Groups and Clans in Somalia", diakses di <https://www.worldatlas.com/articles/ethnic-groups-and-clans-in-somalia.html>, pada 25 Mei 2018

²⁸¹ Encyclopaedia Britannica, "Somalia Civil War", diakses di <https://www.britannica.com/place/Somalia/Civil-war>, pada 25 Mei 2018

²⁸² United Nations High Commission for Refugee, "Somalia", diakses di <http://reporting.unhcr.org/node/2550?y=2014#year>, pada 25 Mei 2018

sebesar 5%.²⁸³ Pembentukan etnis di Myanmar dipengaruhi dengan kedekatan geografis dengan Thailand, yang memiliki kekerabatan dengan etnis Mon.²⁸⁴ Namun, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa pengungsi dari Myanmar yang mencari perlindungan ke Indonesia adalah pengungsi yang berasal dari etnis Rohingya. Rohingya merupakan etnis yang tinggal di wilayah pesisir barat Rakhine, negara bagian Myanmar, yang dulunya bermigrasi dari Bangladesh dan India lalu menetap di Myanmar namun hingga 2016, Myanmar masih belum mengakui Rohingya sebagai etnisnya.²⁸⁵

Indonesia tidak memiliki etnis yang sama dengan Myanmar, itupun termasuk dengan Rohingya yang melarikan diri dari Myanmar untuk mencari perlindungan. Selain perbedaan etnis, rasa solidaritas Indonesia bukan ditumbuhkan karena adanya kekeluargaan atau *kinship* diantara kedua negara tersebut karena perbedaan etnis tersebut. Namun, munculnya rasa solidaritas Indonesia dengan menerima pengungsi Rohingya terjadi karena adanya kekerabatan sesama masyarakat Asia Tenggara. Selain itu, walaupun berbeda etnis dan kekerabatan, Indonesia bersedia menerima pengungsi dari Myanmar memperlihatkan upaya Indonesia demi menjaga stabilitas kawasan Asia Tenggara.

Jika konflik di Myanmar terus tereskalasi, hal ini akan menjadi efek domino pada Indonesia yang memiliki kesamaan kawasan dengan Myanmar. Indonesia

²⁸³ Central Intelligence Agency, "The World Factbook: Burma", diakses di <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html>, pada 25 Mei 2018

²⁸⁴ Encyclopaedia Britannica, "Myanmar Climate", diakses di <https://www.britannica.com/place/Myanmar/Climate#ref52574>, pada 25 Mei 2018

²⁸⁵ Aljazeera, "Who are the rohingya?", diakses di <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/08/rohingya-muslims-170831065142812.html>, pada 25 Mei 2018

menghindari adanya konflik yang meluap atau *spillover* dari Myanmar lalu dapat menuju ke Indonesia. Karena ASEAN memiliki nilai *non-intervention* sehingga Indonesia tidak dapat mendesak atau memaksakan Myanmar untuk berubah sikap, sehingga upaya Indonesia dalam penyelesaian konflik kawasan adalah menerima pengungsi Rohingya. Selain itu, keadaan Indonesia yang merupakan *Founding Father* dari ASEAN dan aktif dalam pembentukan dinamika didalamnya, dianggap penting untuk Indonesia bergerak dan bersikap dalam isu pengungsi di Asia Tenggara ini guna melindungi stabilitas kawasan.

4. Irak

Irak memiliki dua etnis besar di negaranya yaitu Arab sebesar 64,7%, Kurdi sebesar 23%, Turkmen sebesar 6,8%, dan yang lainnya sebesar 5%.²⁸⁶ Etnis Arab merupakan aktor terbesar yang membentuk peradaban Irak melalui budaya dan bahasa.²⁸⁷ Namun, Irak sendiri merupakan negara yang memiliki permasalahan pada konteks etnisitas. Hal ini terekskalasi dengan adanya konflik di Irak dan hingga etnis Kurdi membentuk negara otonomnya sendiri pada tahun 1960.²⁸⁸ Etnis merupakan isu yang sangat sensitif bagi Irak karena konflik di Irak bermula dari perbedaan etnis tersebut. Penyiksaan suku Kurdi merupakan faktor pendorong pengungsi datang ke Indonesia dan juga teror yang dilakukan oleh ISIS.²⁸⁹ Irak dan Indonesia tidak memiliki etnis dan kekerabatan yang sama. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan

²⁸⁶ Encyclopaedia Britannica, "Iraq Climate" diakses di <https://www.britannica.com/place/Iraq/Climate#ref22936>, pada 25 Mei 2018

²⁸⁷ Encyclopaedia Britannica, "Iraq", diakses di <https://www.britannica.com/place/Iraq/Arabs>, pada 25 Mei 2018

²⁸⁸ BBC News, "Iraq profile- timeline", diakses di <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-15467672> pada 25 Mei 2018

²⁸⁹ Direktorat Jenderal Imigrasi, op.cit.

wilayah, Indonesia yang berada di Asia Tenggara dan Irak yang berada di Timur Tengah yang menghasilkan perbedaan budaya dan etnis. Selain itu juga, terdapat perbedaan sejarah budaya yang berbeda antara Indonesia dan Irak.

Etnis yang dimiliki keempat negara asal pengungsi ini, tidak ada kesamaan antara etnis yang ada di Indonesia. Seperti para pengungsi yang datang dari suku Hazara dari Afghanistan, Somali dari Somalia, Rohingya dari Myanmar, dan Kurdi dari Irak. Dengan memiliki perbedaan etnis, Indonesia juga tidak memiliki ikatan kekerabatan dengan keempat kelompok pengungsi ini. Perbedaan etnis ini terjadi karena Indonesia, seperti yang dijelaskan oleh Jacobsen, tidak berbagi perbatasan dengan keempat negara asal pengungsi, sehingga garis budaya dan etnis masing-masing negara berbeda. Seperti yang telah diketahui bahwa Indonesia memiliki perbedaan benua dengan Somalia yang berada di Afrika dan Indonesia berada di Asia, perbedaan kawasan dengan Afghanistan dan Irak yang berada di wilayah Tengah Asia dan Indonesia yang berada di kawasan Asia Tenggara. Hal ini juga berlaku dengan Myanmar, walaupun Indonesia memiliki kedekatan geografis dengan Myanmar yang sama-sama berada pada kawasan Asia Tenggara, Indonesia masih tidak berdekatan secara perbatasan langsung dan bahkan kedua negara ini dibatasi oleh laut dan negara Asia Tenggara lainnya. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa Indonesia tidak memiliki kesamaan etnis dan kekerabatan dengan negara asal pengungsi, sehingga ini bukan merupakan faktor yang mempengaruhi respon yang positif pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

5.3.2.3 Pengalaman Historis antara Indonesia dengan Pengungsi dari Luar Negeri

Pengalaman historis atau terdahulu masyarakat negara penerima dapat menjadi faktor yang mempengaruhi respon dari kebijakan negara penerima. Negara penerima yang memberikan respon positif dapat dipengaruhi dengan masyarakat yang menerima pengungsi karena pengalaman historisnya yang sudah pernah menerima pengungsi sebelumnya atau sebagai masyarakat yang juga pernah merasakan penganiayaan atau menjadi pengungsi sebelumnya.²⁹⁰ Sebaliknya, ketika negara penerima memberikan respon negatif, hal ini dapat dipengaruhi oleh faktor pengalaman historis yang buruk masyarakat dengan pengungsi sebelumnya.²⁹¹ Hal ini juga perlu dilihat pada Indonesia, sebagai negara penerima, apakah Indonesia memiliki pengalaman yang baik dengan pengungsi sehingga menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

Sehingga, perlu dilihat terlebih dahulu seperti apakah keadaan Indonesia, apakah pernah merasakan penganiayaan atau melakukan eksodus keluar negaranya atau tidak. Sebelumnya, perlu diketahui seperti apa saja konflik-konflik yang ada di Indonesia yang membuat adanya perpindahan penduduk atau pengungsian. Indonesia merupakan negara yang memiliki beranekaragam etnis dan budaya. Hal tersebut membuat Indonesia menjadi negara yang kaya akan konteks budaya, namun juga rawan konflik. Indonesia memiliki beberapa konflik yang mengakibatkan ketakutan

²⁹⁰ Jacobsen, op.cit, hal 669

²⁹¹ *Ibid*

yang sangat besar dari masyarakatnya hingga masyarakatnya pergi keluar daerahnya untuk mencari perlindungan.

Dalam melihat pengalaman historis ini, perlu dilihat apakah konflik tersebut mengakibatkan adanya perpindahan penduduk atau pengungsian besar-besaran karena adanya penganiayaan, perang, dan kekerasan yang mengakibatkan ketakutan akan penganiayaan yang berdasarkan ras, etnis, agama, kewarganegaraan, pilihan politik dan keanggotaan suatu kelompok.²⁹² Selain itu, yang terpenting apakah sama-sama pernah pergi melarikan diri keluar negara asalnya karena ketakutan tersebut.²⁹³

Konflik-konflik yang mengakibatkan keluarnya masyarakat untuk mencari perlindungan tersebut antara lain adalah konflik Pemerintah Indonesia dengan kelompok separatis Gerakan Aceh Merdeka (GAM) tahun 1976,²⁹⁴ konflik agama dan etnis di Ambon dan Maluku Utara tahun 1999,²⁹⁵ konflik etnis di Kalimantan Barat tahun 1977,²⁹⁶ konflik agama di Sampang tahun 2002,²⁹⁷ dan kerusuhan tahun 1998.²⁹⁸ Konflik antara Pemerintah Indonesia dan GAM tersebut terjadi karena keinginan GAM untuk menjadikan Aceh sebagai negara berdaulat ini mengakibatkan ketakutan dari masyarakat di Aceh karena adanya penyisiran oleh TNI dan Polri, ancaman hingga pembunuhan, pembakaran rumah-rumah, penjarahan harta benda.²⁹⁹

²⁹²United Nations High Commission for Refugee, "What is a refugee?", diakses di <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/>, pada 26 Mei 2018

²⁹³ *Ibid*

²⁹⁴ Achmad Pomsan, Usmawadi, M. Djamil Usamy, Mada Apriandi Zuhir, "Pengantar Hukum Pengungsi Internasional" 195.

²⁹⁵ *Ibid*, hal 198.

²⁹⁶ *Ibid*, hal 200.

²⁹⁷ Indra Harsaputra dan Margareth S. Aritonang, "Sampang Shia in Peril", diakses di <http://www.thejakartapost.com/news/2013/05/08/sampang-shia-peril.html>, pada 13 Juni 2018

²⁹⁸ Damai Sukmana, "Game of Chance", diakses di <http://www.insideindonesia.org/game-of-chance> pada 13 Juni 2018

²⁹⁹ Achmad Pomsan, *et. al.*, hal 195.

Masyarakat di Aceh, yang kebanyakan masyarakat yang bertransmigrasi ke Aceh, mengalami ketakutan dan melakukan perpindahan untuk mengungsi ke daerah lain di Indonesia³⁰⁰

Selanjutnya adalah konflik di Ambon dan Maluku Utara yang whatdisebabkan karena konflik antar suku Bugis, Buton, dan Makasar (BBM) yang beragama Islam dengan suku Ambon yang beragama Kristen.³⁰¹ Masyarakat melakukan pengungsian ke luar daerah seperti Maluku Utara sebesar 76.844 jiwa, Halmahera Tengah sebesar 21.352 jiwa, dan Kota Ternate 99.131 jiwa.³⁰² Selanjutnya adalah konflik di Sambas, Kalimantan Utara yang diakibatkan oleh konflik suku Dayak dan Madura.³⁰³ Konflik ini membuat masyarakat setempat mengungsi keluar daerah Kalimantan Barat dan ke tempat pengungsian yang sudah ditempatkan pemerintah atau mendatangi keluarga mereka di Pontianak dan Singkawang.³⁰⁴

Selanjutnya adalah konflik Sampang di Madura yang merupakan penganiayaan yang dilakukan kepada masyarakat Madura yang menganut Islam Syiah.³⁰⁵ Masyarakat Madura yang menganut Islam Syiah tersebut mengungsi keluar daerah Madura.³⁰⁶ Terakhir adalah Kerusuhan tahun 1998 yang dilakukan oleh oknum Anti-Cina di Jakarta yang mengakibatkan pemerkosaan, pembunuhan, penjarahan kepada masyarakat Tionghoa di Indonesia saat itu. Semenjak kerusuhan

³⁰⁰ *Ibid*, hal 195-196.

³⁰¹ *Ibid*, hal 198.

³⁰² Achmad Pomsan, *et. al., op. cit.* hal 198-199.

³⁰³ *Ibid*, hal 201.

³⁰⁴ *Ibid*

³⁰⁵ Harsaputra dan Aritonang, *op. cit.*

³⁰⁶ *Ibid*

tersebut, masyarakat Tionghoa di Indonesia melakukan pencarian suaka ke Amerika hingga 7.359 jiwa sampai tahun 2007.³⁰⁷

Dari kelima konflik besar di Indonesia yang membuat masyarakatnya mencari perlindungan ke daerah lain, empat konflik melakukan pencarian perlindungan ke daerah lain di Indonesia dan satu konflik yang melakukan pencarian suaka ke negara lain. Pencarian perlindungan atau perpindahan penduduk karena hal ini disebut dengan *Internal Displaced Person* (IDP), berbeda dengan terminologi pengungsi dan pencari suaka, masyarakat yang merupakan IDP ini mencari perlindungan ke negara asalnya namun berbeda daerah.³⁰⁸ Walaupun terdapat perbedaan terminologi dan tempat berpindah, para IDP juga merasakan ketakutan akan penganiayaan, perang dan kekerasan. Hal ini merupakan pengalaman historis masyarakat Indonesia yang biasanya terjadi terkait penganiayaan etnis minoritas dan pergesekan antar etnis.

Indonesia tidak memiliki banyak pengalaman bagi masyarakatnya pergi ke luar negeri untuk mencari perlindungan. Indonesia justru merupakan negara yang menerima arus besar pengungsi sejak tahun 1979.³⁰⁹ Hal ini dimulai dengan *Boat People* yang datang dari Vietnam pada tahun 1979 ke Pulau Sumatera dan ditempatkan oleh Pemerintah Indonesia di Pulau Galang, Riau.³¹⁰ Selain itu, terdapat arus pengungsi terbesar pada tahun 1999 dari Timor Leste yang diakibatkan adanya referendum pemisahan Timor Timur (sekarang menjadi Timor Leste) dengan

³⁰⁷ Sukmana, op. cit.

³⁰⁸ Achmad Pomsan, *et. al., op. cit.*, hal. 205.

³⁰⁹ *Ibid*, hal. 188.

³¹⁰ *Ibid*, hal. 188-189

Pemerintah Indonesia dan mengakibatkan kerusuhan dan penganiayaan saat itu.³¹¹ Masyarakat Timor Leste saat itu mencari perlindungan ke Atambua, Nusa Tenggara Timur (NTT).³¹² Hingga tahun 1999, UNHCR memulangkan 127.500 jiwa dari Indonesia ke Timor Leste setelah menjadi negara berdaulat.³¹³

Sehingga, seperti yang dikatakan Jacobsen bahwa masyarakat yang dahulunya pernah mengalami persekusi, akan lebih menerima para pengungsi karena terdapat kesamaan pengalaman atas ketakutan penganiayaan.³¹⁴ Penerimaan karena kesamaan pengalaman ini dapat terjadi pada korban konflik di Aceh, Maluku Utara, Kalimantan, Madura, dan etnis Tionghoa di Jakarta. Selain masyarakat yang pernah merasakan konflik, masyarakat yang menerima pengungsi seperti masyarakat di Riau dan Nusa Tenggara Timur atau daerah yang menjadi tempat pengungsian dari konflik diatas akan lebih terbuka karena sebelumnya pernah menerima pengungsi dan menetap disana.

Sehingga, dapat dilihat bahwa Indonesia memiliki pengalaman penerimaan pengungsi, walaupun kebanyakan pengungsi datang dari daerah lain yang sama di Indonesia, dan di beberapa daerah di Indonesia juga terdapat persekusi karena konflik antar masyarakat. Lalu, dapat disimpulkan bahwa, dengan adanya pengalaman historis Indonesia terkait penganiayaan dan penerimaan pengungsi, hal ini menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif pada arus pengungsi melalui kebijakannya. Hal ini membuat Indonesia memiliki

³¹¹ *Ibid*, hal. 192-194

³¹² *Ibid*

³¹³ *Ibid*

³¹⁴ Jacobsen, *op. cit.*

sensitivitas pada korban penganiayaan dan kemanusiaan karena telah merasakan hal yang sama dan juga memiliki pengalaman menerima pengungsi sebelumnya. Oleh karena ini juga, Indonesia lebih mengedepankan konteks kemanusiaan dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka, untuk mencegah adanya persekusi karena Indonesia juga telah merasakan persekusi tersebut sebelumnya. Sehingga, Indonesia berupaya untuk mencegah persekusi tersebut terjadi lagi.

5.3.2.4 Keyakinan Masyarakat Indonesia terhadap Pengungsi dari Luar Negeri

Keyakinan masyarakat ini dapat diartikan bahwa terdapat keyakinan dari alasan pengungsi yang datang nantinya akan mempengaruhi penerimaan masyarakat terhadap penerimaan pengungsi di negaranya.³¹⁵ Keyakinan dan penerimaan masyarakat terhadap pengungsi dapat mempengaruhi respon yang diberikan oleh pemerintah negara penerima dalam isu arus pengungsi. Ketika masyarakat memiliki keyakinan bahwa pengungsi tersebut adalah orang yang butuh ditolong, hal ini menandakan bahwa masyarakat akan menerima pengungsi tersebut dan hal ini akan mempengaruhi kebijakan pemerintah negara penerima yang positif.³¹⁶ Sebaliknya, ketika masyarakat merasakan adanya *psychological fear* atau ketakutan psikologis atas menerima pengungsi, yang terjadi karena sebelumnya pernah terjadi penganiayaan, atau meyakini bahwa pengungsi adalah pesaing secara ekonomi, hal

³¹⁵ Jacobsen op. cit. hal 670

³¹⁶ *Ibid*

ini akan membuat masyarakat tidak menerima pengungsi dan ini akan mempengaruhi keluarnya kebijakan negara penerima yang negatif.³¹⁷

Refugees Welcome Survey (RWS) 2016 yang dilakukan oleh *Amnesty International* pada 12-26 Maret 2016, melakukan penelitian terkait keyakinan masyarakat terkait penerimaan pengungsi di Indonesia dengan melakukan penelitian kepada 1000 responden yang berumur 18 tahun keatas di daerah Bandung, Jakarta, Makassar, Medan dan Surabaya yang merepresentasikan 27% populasi dewasa nasional di Indonesia.³¹⁸ Berdasarkan penelitian *Refugee Welcome Survey*, menyatakan bahwa 73% dari responden setuju bahwa orang harus keluar dari negaranya untuk mengungsi ke negara lainnya agar dapat jauh dari perang dan penganiayaan.³¹⁹ Hal ini menandakan bahwa lebih dari 50% responden Indonesia menganggap bahwa para pengungsi tersebut pantas untuk jauh dari penganiayaan dan perang. Hal ini memperlihatkan bahwa pandangan masyarakat Indonesia terhadap pengungsi adalah seseorang yang seharusnya terhindar dari penganiayaan dan perang tersebut dan butuh ditolong.

Selain itu, pada penelitian *Refugee Welcome Survey*, juga menyatakan bahwa 70% dari responden setuju bahwa Pemerintah Indonesia perlu membantu para pengungsi jauh dari penganiayaan dan perang tersebut.³²⁰ Hal ini menandakan bahwa lebih dari 50% responden setuju ketika Pemerintah Indonesia membantu para pengungsi, sehingga mereka juga menerima ketika pemerintah Indonesia menerima

³¹⁷ Ibid

³¹⁸ Amnesty International, "Refugees Welcome Survey 2016 Views of Citizens Across 27 Countries" (2016) 3.

³¹⁹ Ibid hal 7

³²⁰ Ibid hal 9

pengungsi tersebut di Indonesia. Yang terakhir berdasarkan penelitian *Refugee Welcome Survey*, 72% dari para responden tersebut bersedia untuk menerima pengungsi di wilayah atau negara Indonesia.³²¹ Hal ini menandakan juga bahwa lebih dari 50% responden bersedia ketika para pengungsi datang ke negaranya meminta pertolongan. Hal ini dapat menandakan bahwa mereka menerima pengungsi yang datang karena alasan butuh pertolongan dan dijauhkan dari perang dan penganiayaan.

Ketiga data ini membuktikan bahwa masyarakat Indonesia meyakini bahwa pengungsi adalah masyarakat yang butuh ditolong dengan alasan terjauh dari perang dan penganiayaan, lalu juga bersedia menerima pengungsi ketika Pemerintah Indonesia membuka negaranya untuk menampung pengungsi yang datang. Sejalan dengan argument Jacobsen,³²² data ini menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia melihat para pengungsi bukan sebagai pesaing ekonomi, seperti yang dapat terjadi pada migran untuk keperluan ekonomi, namun masyarakat Indonesia sadar bahwa pengungsi dan pencari suaka ini membutuhkan tempat yang aman untuk berlindung, yaitu Indonesia. Hal ini juga menandakan bahwa masyarakat Indonesia memahami bahwa penyebab pengungsi dan pencari suaka melarikan diri dari negaranya karena persekusi yang dilakukan di negaranya.

Sehingga, keyakinan masyarakat Indonesia bahwa para pengungsi dan pencari suaka yang datang merupakan orang yang butuh pertolongan menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi respon positif pemerintah Indonesia pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Pemerintah Indonesia juga pasti akan memikirkan

³²¹ *Ibid* hal 11

³²² Jacobsen, op.cit., hal. 670.

apakah pengungsi akan diterima di masyarakat atau justru mendapatkan tindakan diskriminatif dari masyarakatnya ketika Pemerintah Indonesia membuka negaranya namun tidak diterima masyarakat. Ternyata, keadaan yang terjadi adalah masyarakat memercayai bahwa pengungsi adalah orang yang butuh ditolong dan dengan diterimanya para pengungsi dan pencari suaka ini, dapat membuat rasa aman ketika pengungsi dan pencari suaka berada ditengah-tengah lingkungan masyarakat.

5.4 Pertimbangan Keamanan Nasional Indonesia

Sub-variabel ini menjelaskan bagaimana Pemerintah Indonesia juga memperhatikan faktor keamanan yang bersinambungan dengan 3 konteks yaitu ancaman eksternal, internal, dan struktural. Ketiga ancaman ini yang menjadi pertimbangan utama pada konteks keamanan negara karena ketiganya ini harus dijaga stabilitasnya, kalau tidak, nantinya akan menimbulkan konflik ataupun permasalahan yang berdampak kepada sektor lainnya. Berikut penjelasan terkait tiga konteks keamanan tersebut.

5.4.1 Hubungan Pengungsi dengan Ancaman Eksternal Indonesia

Hubungan pengungsi dengan ancaman eksternal suatu negara penerima sangat penting untuk diperhatikan. Ketika negara penerima menganggap pengungsi merupakan salah satu bagian atau hal yang menghubungkan negara dengan ancaman eksternal, hal ini akan mempengaruhi negara dalam memberikan respon yang negatif.³²³ Namun, ketika negara penerima tidak menganggap pengungsi sebagai salah satu dari bagian atau hal yang menghubungkan negara dengan ancaman

³²³ Jacobsen, op. cit. hal 672-673

eksternal, hal ini akan menjadi faktor yang mempengaruhi negara dalam memberikan respon yang positif.³²⁴ Seperti halnya Indonesia sebagai negara penerima, hubungan ini juga perlu dilihat dalam mempertimbangkan faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam merespon arus pengungsi dengan kebijakannya yang positif.

Indonesia memiliki beberapa isu yang dianggap dapat menjadi ancaman bagi keamanan eksternalnya. Hal ini dijelaskan pada Buku Putih Pertahanan Republik Indonesia pada tahun 2015 yang merupakan Buku Putih terbaru yang diterbitkan oleh Indonesia. Pada Buku Putih Pertahanan RI tersebut, terdapat beberapa ancaman yang dapat mempengaruhi keamanan Indonesia yaitu terbagi menjadi ancaman pada konteks keamanan tradisional dan non-tradisional.³²⁵ Pada konteks ancaman keamanan tradisional, Indonesia melihat bahwa persengketaan wilayah di kawasan Asia Pasifik dapat membahayakan hubungan negara tetangga dan memicu konflik yang lebih terbuka yaitu adanya persengketaan wilayah di Laut Tiongkok Selatan, Laut Tiongkok Timur dan Kawasan Semenanjung Korea yang harus disikapi dengan baik guna mencegah tereskalasinya ancaman.³²⁶ Sedangkan, di Asia Pasifik juga terdapat ancaman non-tradisional yang juga akan berpengaruh ke wilayah Indonesia karena persebarannya yang tidak menentu yaitu penyelundupan narkoba, perdagangan manusia, penyelundupan senjata, pembajakan di laut, perdagangan sumber daya, kejahatan siber atau *cybercrime* dan persebaran paham separatis, radikalisme dan terorisme.³²⁷

³²⁴ *Ibid*

³²⁵ Defence Ministry of the Republic of Indonesia, "Indonesian Defence White Paper 2015" (2015) 6.

³²⁶ *Ibid*

³²⁷ *Ibid*, hal. 6-7.

Selain itu juga, semakin banyaknya sengketa perbatasan juga menjadi ancaman bagi Indonesia karena jika ditangani dengan baik akan menjadi konflik terbuka dan akan mempengaruhi perdamaian di kawasan Asia Tenggara dan mengancam stabilitas perbatasan dan kedaulatan Indonesia.³²⁸ Selain itu, ketakutan adanya konflik global, seperti yang terjadi di wilayah Timur Tengah, Afrika, Barat dan Timur Eropa yang terjadi didalam ataupun antar negara juga menjadi ancaman akan ketakutan terjadinya persebaran konflik dan dampak lainnya hingga ke wilayah Asia tenggara lalu ke Indonesia.³²⁹ Persebaran konflik dan dampaknya dapat dilihat dari adanya perang sipil di negara tersebut yang mengakibatkan masyarakat secara massif meninggalkan negara asalnya demi terhindar dari peperangan.³³⁰

Ancaman lainnya adalah pola peperangan yang berubah yang disebabkan karena semakin meningkatnya kapabilitas militer suatu negara, menghindari korban dan biaya yang banyak, dan penerapan hukum internasional yang semakin ketat.³³¹ bukan hanya untuk menduduki wilayah, namun juga terdapat perang proksi pada suatu konflik yang melibatkan banyak pihak saat ini.³³² Hal ini dapat mengancam negara yang tidak terlibat dalam perang seperti Indonesia, karena persebaran konflik internal yang menyebabkan gerakan separatis yang tidak sejalan dengan politik dan kepentingan kawasan atau negaranya.³³³ Ancaman selanjutnya adalah perkembangan senjata pemusnah massal atau yang disebut dengan *Chemical, Biological, Radiological, Nuclear, and Explosives* (CBRNE) yang merupakan pembuatan senjata

³²⁸ *Ibid* hal 9

³²⁹ *Ibid*

³³⁰ *Ibid* hal 10

³³¹ *Ibid* hal 11

³³² *Ibid*

³³³ *Ibid*

terbentuk dari bahan kimia, biologis, radiologis, dan nuklir.³³⁴ Adanya pengembangan CBRNE ini dapat mengancam negara lainnya, baik yang memiliki kemampuan dalam mengembangkan CBRNE ataupun tidak, karena penggunaan senjata ini dapat digunakan kapan saja baik dengan pengawasan internasional ataupun tidak.³³⁵ Selain itu, ancaman persebaran perdagangan dan penyelundupan persenjataan ilegal ini juga sangat mengancam negara di dunia, khususnya Indonesia, karena penyebarannya yang pesat dan sulit dicegah.³³⁶

Lalu, persebaran terorisme yang berakar dari paham radikalisme juga menjadi ancaman yang besar bagi Indonesia.³³⁷ Terorisme menjadi ancaman besar bagi Indonesia karena aktivitasnya, yaitu rekrutmen anggota, perdagangan senjata, persebaran ideologi, dan pendanaan, yang sebagian besar dilakukan melalui teknologi informasi dan jaringan sosial yang dengan cepat dapat menyebar namun kompleks sehingga sulit untuk dilacak dengan cepat.³³⁸ Selain itu, ancaman spionase yang dilakukan oleh negara lain ataupun pihak lain kepada Indonesia juga nyata karena ancaman bocornya informasi atau strategi penting yang dimiliki Indonesia.³³⁹ Ancaman lainnya adalah persebaran kejahatan transnasional atau *Transnational Organized Crime* (TOC) yang saat ini sedang ditangani oleh Indonesia dan negara ASEAN lainnya pada *ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime* yang

³³⁴ *Ibid* hal 12

³³⁵ *Ibid* hal 12

³³⁶ *Ibid* hal 13

³³⁷ *Ibid* hal 13

³³⁸ *Ibid* hal 13

³³⁹ *Ibid* hal 14

meliputi kejahatan transnasional yang telah disebutkan diatas dan juga pencucian uang dan kejahatan bank internasional.³⁴⁰

Selain itu, persebaran dan peningkatan ilmu dan teknologi menjadi ancaman karena, selain menjadi ladang bagi kejahatan siber atau *cybercrime*, memperlihatkan bahwa pada konteks peperangan, medan peperangan tidak hanya terjadi di air, udara ataupun darat, namun juga munculnya peperangan di *cyberspace* atau dunia maya.³⁴¹ Hal ini akan memaksa negara untuk meningkatkan kapabilitas Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) untuk menghalau adanya ancaman nyata pada *cyberspace*. Lalu, ancaman yang berasal dari perubahan iklim dan bencana alam merupakan ancaman faktual bagi Indonesia sebagai negara yang dilewati oleh *Ring of Fire*.³⁴² Lalu, adanya ancaman dari sulitnya penyediaan makanan, air dan energi global yang akan berdampak pada Indonesia yang masih membutuhkan penyediaan tersebut.³⁴³ Terakhir, adanya ancaman dari persebaran wabah penyakit atau virus mematikan yang tersebar di kawasan ataupun global.³⁴⁴

Indonesia memiliki ancaman-ancaman yang terdiri dari ancaman tradisional maupun non-tradisional yang telah disebutkan diatas. Namun, Indonesia, melalui Buku Putih Pertahanan RI, tidak menyebutkan ancaman yang berasal dari kedatangan arus pengungsi global. Perlu diketahui, dalam melihat apakah pengungsi juga dapat dikaitkan dengan ancaman eksternal Indonesia, hal ini juga dapat diukur dengan kemampuan dan keterlibatan militer dalam ancaman eksternal yang memunculkan

³⁴⁰ *Ibid* hal 14

³⁴¹ *Ibid* hal 15

³⁴² *Ibid* hal 16-17

³⁴³ *Ibid* hal 17

³⁴⁴ *Ibid* hal 19

agresi.³⁴⁵ Karena, ancaman eksternal suatu negara akan dihadapi dan ditangani oleh militer guna menjaga kedaulatan dan keutuhan Indonesia. Dalam melihat keterlibatan pengungsi dengan ancaman eksternal Indonesia, pengungsi bukanlah menjadi ancaman yang dipertimbangkan oleh Indonesia. Selain itu, perlu juga melihat dari sisi penanganan pengungsi. Hal ini sesuai dengan pernyataan Pemerintah Indonesia melalui Buku Putih Pertahanan 2015, yang mengatakan bahwa TNI akan menjadi aktor utama yang menangani baik proses pembuatan kebijakan ataupun praktiknya, ancaman militer di Indonesia, lalu ketika ancaman tersebut bukanlah konteks militer, TNI tidak dilibatkan dalam penanganannya.³⁴⁶ Lalu, ketika ancaman tersebut bersifat *hybrid*, ancaman tersebut akan ditangani oleh kedua komponen sesuai dengan kebijakan nasional dan keputusan politik Indonesia dan juga terdapat besarnya keterlibatan TNI sebagai komponen utama pada Cadangan dan Komponen Pendukung.³⁴⁷

Sehingga, dapat dilihat bahwa isu pengungsi dan pencari suaka bukanlah ancaman bagi Indonesia. Karena tidak adanya pernyataan terkait keterlibatan TNI pada penanganan pengungsi secara resmi sebelum keluarnya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Selain itu juga karena pengungsi dan pencari suaka bukanlah ancaman eksternal Indonesia, hal ini karena isu pengungsi dan pencari suaka tidak berada pada Buku Putih Pertahanan Indonesia terkait siapa saja ancaman Indonesia, walaupun pengungsi dan pencari suaka datang dari luar wilayah Indonesia

³⁴⁵ Jacobsen, op. cit., Hal. 672.

³⁴⁶ Defence Ministry of the Republic of Indonesia, op.cit., Hal. 31.

³⁴⁷ *Ibid*, hal. 31-33.

dan bahkan datang dari negara yang berkonflik yang mengakibatkan keluarnya masyarakatnya sendiri dari negaranya untuk mencari keamanan.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, walaupun adanya konflik didalam maupun antar negara menjadi ancaman bagi Indonesia, namun aktivitas eksodus tersebut bukanlah ancaman bagi Indonesia. Aktivitas ini terjadi sebagai dampak bagi negara yang berkonflik tersebut. Indonesia pun menyadari itu, sehingga para masyarakat dari negara yang berkonfliklah yang menerima dampaknya. Sehingga, Indonesia bersedia untuk membantu pengungsi dan pencari suaka untuk mendapatkan perlindungan sementara sebelum bertolak ke negara ketiga atau kembali saat negaranya sudah aman.

Hal ini memperlihatkan bahwa tidak adanya keterlibatan pengungsi dan pencari suaka pada ancaman eksternal Indonesia, merupakan faktor yang mempengaruhi Indonesia memberikan respon yang positif pada arus pengungsi melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016. Ketika pengungsi dan pencari suaka merupakan ancaman eksternal Indonesia, Indonesia memiliki kecenderungan lebih besar untuk tidak menerima karena Indonesia tidak akan menempatkan negaranya dalam bahaya atau secara sengaja memasukkan ancaman eksternalnya kedalam kedaulatannya. Pandangan bahwa pengungsi dan pencari suaka merupakan orang yang butuh pertolongan juga membuat Indonesia menolong atas nama kemanusiaan dan tidak menganggap pengungsi dan pencari suaka sebagai ancaman eksternal negaranya. Sehingga, tidak adanya hubungan pengungsi dan pencari suaka dengan ancaman eksternal Indonesia yang mempengaruhi respon yang positif pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

5.4.2 Perlindungan Rezim Pemerintah Indonesia dari Ancaman Domestik

Perlindungan rezim negara penerima dari ancaman domestik diartikan bahwa adanya kemampuan negara penerima dalam melindungi rezim pemerintahan dari ancaman dan konflik domestik.³⁴⁸ Negara yang memiliki kemampuan untuk melindungi rezim pemerintahannya akan cenderung memberikan respon yang positif pada kebijakannya dan sebaliknya ketika negara tidak memiliki kemampuan untuk melindungi rezim pemerintahannya akan cenderung memberikan respon yang negatif.³⁴⁹

Dalam hal ini, perlu dilihat terlebih dahulu seperti apakah ancaman domestik yang dimiliki oleh Indonesia. Indonesia menganggap bahwa konflik horizontal merupakan ancaman domestik yang dihadapi Indonesia.³⁵⁰ Menurut Stewart dalam jurnal Brown & Langer, Konflik horizontal merupakan konflik yang terjadi karena ketidaksetaraan pada budaya, ekonomi, sosial, status budaya dan dimensi politik.³⁵¹ Pemerintah Indonesia juga mendefinisikan bahwa konflik horizontal datang dari keanekaragaman budaya, etnis, agama, kelas sosial dan keadaan sosial di masyarakat yang mampu memicu konflik.³⁵² Selain konflik horizontal, ancaman domestik Indonesia adalah gerakan separatis yang dapat menyebar di Indonesia.³⁵³ Konflik horizontal merupakan ancaman domestik karena dapat memicu besarnya penyebaran

³⁴⁸ Jacobsen, op. cit. hal 672

³⁴⁹ *Ibid*

³⁵⁰ Defence Ministry of the Republic of Indonesia, op.cit., Hal. 22

³⁵¹ Graham K. Brown & Arnim Langer, "Horizontal inequalities and conflict: a critical review and research agenda" *Conflict, Security & Development* (2010) 29.

³⁵² Defence Ministry of the Republic of Indonesia, loc.cit., Hal. 3

³⁵³ *Ibid*

konflik yang terjadi di lingkungan masyarakat Indonesia yang memiliki keanekaragaman budaya, etnis dan agama.

Gerakan separatis merupakan ancaman bagi Pemerintah Indonesia karena gerakan politis ini berangkat dari mengeksploitasi kelemahan pelaksanaan fungsi pemerintah.³⁵⁴ Sehingga, gerakan separatis ini sangat jelas memiliki tujuan untuk merusak stabilitas rezim pemerintahan suatu negara. Selain itu, isu terorisme yang lekat dengan isu separatisme juga menjadi ancaman domestik Indonesia.³⁵⁵ Hal ini menjadi ancaman karena teror yang disebarkan memberikan rasa takut bagi masyarakat dan hal ini akan menurunkan rasa percaya masyarakat pada pemerintahnya. Ancaman-ancaman tersebut akan tereskalasi dan menjadi konflik terbuka ketika tidak ditangani dengan baik oleh Pemerintah Indonesia.

Menurut *European Parliament*, terdapat dua gerakan separatisme yang menjadi antisipasi pemerintah yaitu gerakan di Aceh dan Papua.³⁵⁶ Indonesia sudah menyelesaikan kasus separatisme di Aceh pada tahun 2005 dengan melakukan *Memorandum of Understanding* (MoU) tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki.³⁵⁷ Lalu, Indonesia juga mendapat tekanan dari gerakan separatis di Papua Barat yang menginginkan kemerdekaannya dari Indonesia.³⁵⁸ Terdapat beberapa pendekatan secara halus yang diberikan oleh rezim pemerintahan Joko Widodo untuk upaya mengembalikan kepercayaan masyarakat Papua Barat. Presiden Indonesia, Joko Widodo, membebaskan 5 tahanan politik yang merupakan aktivis gerakan di Papua

³⁵⁴ Defence Ministry of the Republic of Indonesia, loc.cit., hal. 22.

³⁵⁵ European Parliament, "Indonesia: Security threats to a stable democracy" (2016).

³⁵⁶ *Ibid*

³⁵⁷ World Watch Institute, "Conflict and Peacemaking in Aceh: A Chronology", <http://www.worldwatch.org/node/3929>, diakses pada 14 Juni 2018

³⁵⁸ European Parliament, loc.cit.

pada tahun 2015.³⁵⁹ Presiden Joko Widodo juga melakukan 4 kali kunjungan dari tahun 2014 hingga 2016 dalam terkait proses pembangunan infrastruktur di Papua.³⁶⁰ Presiden Joko Widodo membangun beberapa infrastruktur seperti ruas jalan di Nduga-Wamena dan Pasar *Mama-mama* yang dianggap akan menjadi pusat perdagangan tradisional para pedagang perempuan di Papua.³⁶¹

Pembentukan Gedung Negara di Papua oleh Gubernur dan Wakil Gubernur Jayapura, yang diharapkan dapat digunakan oleh Presiden Joko Widodo ketika datang ke Papua merupakan bentuk kepercayaan masyarakat Papua kepada Pemerintahan Joko Widodo.³⁶² Walaupun pada konteks permasalahan di Papua Barat belum secara penuh selesai karena masih belum ada pernyataan resmi, Pemerintah Indonesia pada rezim Presiden Joko Widodo sudah memperlihatkan beberapa upaya dan terdapat umpan balik dari masyarakat Papua sendiri. Sehingga, hingga saat ini, masih berada pada tahap pengupayaan agar Papua Barat dapat stabil. Hal ini menandakan upaya pemerintah untuk menjaga stabilitas rezim pemerintahannya pada pemerintahan Presiden Joko Widodo juga berjalan baik.

Indonesia juga memiliki tantangan pada penanganan kasus terorisme. Hal ini karena Indonesia juga merupakan negara yang menjadi target terorisme seperti pada

³⁵⁹ Ina Parlina dan Nethy Dharma Somba, "In Papua, Jokowi frees 5", diakses di <http://www.thejakartapost.com/news/2015/05/10/in-papua-jokowi-frees-5.html> pada 14 Juni 2018.

³⁶⁰ Devina Heriyanto, "Assessing Jokowi's election promises to the Papuan people", diakses di <http://www.thejakartapost.com/academia/2016/06/01/assessing-jokowis-election-promises-to-the-papuan-people.html>, pada 14 Juni 2018.

³⁶¹ Ging Ginanjar, "Kunjungi Papua Barat, Presiden Jokowi resmikan proyek infrastruktur", diakses di http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/04/160405_indonesia_jokowi_papua_manokwar_i, pada 14 Juni 2018.

³⁶² Papua untuk Semua, "Gedung Negara Layak jadi Istana Presiden di Papua", diakses di <https://www.papua.us/2017/04/gedung-negara-layak-jadi-istana.html>, pada 14 Juni 2018.

tahun 2016 terdapat peledakan di Jakarta dan bom bunuh diri di Solo.³⁶³ Isu terorisme ini sedang diupayakan penanganannya melalui pembaharuan UU Anti-Terrorisme Tahun 2003 pada tahun 2016 tersebut.³⁶⁴ Selain itu, Pemerintah Indonesia juga mengupayakan kerjasama internasional dalam menangani isu terorisme melalui bergabungnya Indonesia dengan *United Nations Counter Terrorism Implementation Task Force* (CTITF), *the Terrorism Prevention Branch-United Nation Office for Drugs and Crime* (TPB-UNODC), *the United Nations Counter-Terrorism Executive Directorate* (UNCTED), dan Indonesia berkontribusi memberikan empat pilar pada *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* (UNGCTS).³⁶⁵

Penjabaran diatas merupakan bentuk upaya Pemerintah Indonesia dalam rezim Joko Widodo dalam menangkal ancaman domestik. Hingga saat ini, ancaman tersebut masih laten dan tidak mengakibatkan stabilitas rezim menjadi berubah hingga membuat fokus rezim tersebut juga berubah. Ketika negara tidak memiliki stabilitas dalam melindungi rezim pemerintahannya, hal yang terjadi selanjutnya adalah konflik di negaranya. Hal ini akan membuat fokus pemerintah yang sebelumnya adalah melindungi dan memenuhi kebutuhan masyarakat berubah menjadi upaya rezim pemerintah itu sendiri untuk melindungi dirinya dari gerakan-gerakan yang mengancam rezim untuk berganti ataupun berubah mengalokasikan sumber daya negara untuk melakukan perang didalam negaranya sendiri.

³⁶³ European Parliament, op.cit.

³⁶⁴ Agustinus Beo Da Costa, Kanupriya Kapoor, "Exclusive: Indonesia plans tougher anti-terrorism laws after Jakarta attack", diakses di <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-security-exclusive-idUSKCN0VP1LS> pada 5 Juni 2018

³⁶⁵ Kementerian Luar Negeri RI, "Indonesia and Counter-Terrorism", diakses di <https://www.kemlu.go.id/en/kebijakan/isu-khusus/Pages/Combating-Terrorism.aspx> pada 5 Juni 2018

Seperti yang telah dijelaskan diatas, Pemerintah Indonesia pada rezim Joko Widodo telah mengupayakan agar terjaga stabilitas domestik dan terhindar dari ancaman seperti yang tertera pada pernyataan dan hasil observasi *European Parliament*. Ketika negara penerima tidak memiliki permasalahan domestik dengan menghadapi ancaman domestik, menandakan bahwa rezim pemerintahannya masih dapat menjaga stabilitas tersebut. Hal ini juga ditandai dengan pemerintah negara penerima mampu mengurus urusan negara lainnya. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia mampu mengurus permasalahan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Sehingga, kemampuan Pemerintah Indonesia para rezim Joko Widodo dalam melindungi negara dari ancaman domestik merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi Indonesia memberikan respon positif pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016.

5.4.3 Kemampuan Pemerintah Indonesia dalam Menyeimbangkan Kebutuhan Utara Masyarakat Indonesia dengan Sumber Daya Alam di Indonesia

Yang terakhir adalah kemampuan negara penerima dalam menyeimbangkan kebutuhan utama masyarakat dengan sumber daya alam di Indonesia. Hal ini diartikan bahwa kemampuan negara penerima dalam menyeimbangkan antara populasi masyarakatnya dengan sumber daya alam seperti makanan, air, dan tempat tinggal.³⁶⁶ Ketika negara penerima mampu menyeimbangkan antara populasi masyarakat dengan kebutuhan sumber daya alam yang ada, hal ini akan menjadi faktor yang mempengaruhi negara penerima untuk memberikan respon yang positif.

³⁶⁶ Jacobsen, op.cit., hal. 672.

Karena negara penerima menganggap memiliki kesiapan dalam menangani pengungsi, karena hal pemenuhan kebutuhan bukanlah masalah lagi bagi negara penerima.

Sebaliknya, ketika negara tidak mampu menyeimbangkan antara populasi masyarakat dengan kebutuhan sumber daya alam yang ada, hal ini akan menjadi faktor yang mempengaruhi negara untuk memberikan respon yang negatif. Sama halnya dengan pengamanan negara penerima dengan ancaman eksternal dan internalnya, ketika negara penerima tidak mampu menyeimbangkan kedua komponen ini, akan terjadi konflik di tingkat nasional dan akan membuat fokus pemerintah jadi berganti menjadi penanganan konflik tersebut, sehingga pemerintah negara penerima tidak lagi memikirkan bahasan lainnya yang akan dihadapi negaranya. Ketika negara penerima tidak mampu menyeimbangkan, kedatangan pengungsi justru memperburuk persaingan untuk mendapatkan akses sumber daya dan tempat tinggal.³⁶⁷ Keadaan ini akan menimbulkan ketidakpuasan dari masyarakat dan akhirnya akan memicu kerusuhan yang dibuat oleh masyarakat.³⁶⁸

Sehingga pada parameter ini, yang perlu dilihat adalah bagaimana permintaan pengungsi atas sumber daya yang dimiliki negara. Perlu diingat bahwa Indonesia memberikan tempat penampungan untuk para pengungsi tinggal, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya yaitu tinggal di Rudenim atau *Community House*, ketika Rudenim tidak dapat menampung lagi.³⁶⁹ Karena para pengungsi ditempatkan di Rudenim, akses sumber daya yang mereka miliki juga sedikit karena dibatasi oleh

³⁶⁷ Jacobsen, op.cit., hal 673.

³⁶⁸ *Ibid*

³⁶⁹ Hasil wawancara Penulis dengan Bapak Pragusdiniyanto

otoritas di Indonesia. Namun, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa pendanaan terkait keberlangsungan hidup para pengungsi datang dari IOM dan UNHCR. Pemerintah Indonesia hanya bersedia untuk menampung, namun tidak dalam memberikan dana pada pengungsi. Sehingga, hal ini memperlihatkan bahwa Indonesia tidak kehilangan sumber daya berdasarkan finansial.

Namun, di satu sisi juga Indonesia sebagai negara yang didatangi pengungsi mau tidak mau memberikan sumber dayanya pada kedatangan pengungsi. Kedatangan pengungsi ini juga menjadikan keadaan di Indonesia berbeda dari sebelumnya. Hal yang perlu dilihat adalah permintaan para pengungsi atas sumber daya yang ada.³⁷⁰ Agung Sampurno, Humas Direktorat Jenderal Imigrasi, mengatakan kepada *Rappler* bahwa pengungsi dan pencari suaka sudah memiliki dampak sosial yang signifikan pada sumber daya negara sejak awal kedatangan mereka di Indonesia.³⁷¹ Hal ini menandakan bahwa pemerintah menganggap bahwa pengungsi sudah mempengaruhi sumber daya Indonesia secara signifikan.

Namun, dalam melihat keadaan apakah pengungsi menjadi ancaman bagi pengungsi atau tidak, perlu dilihat grafik kesejahteraan sosial Indonesia apakah menaik atau menurun. Hal ini perlu dilihat untuk mengukur bagaimana keadaan domestik Indonesia itu sendiri, apakah pada konteks ini sudah stabil atau belum. Menurut laporan *World Bank* yang berjudul '*Towards a comprehensive, integrated, and effective social assistance system in Indonesia*' bahwa 27 juta masyarakat

³⁷⁰ Łukasz Górniok, op.cit., hal. 15.

³⁷¹ Natashya Gutierres, "Wasted Lives", diakses di <https://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/indonesia/bahasa/englishedition/163539-refugees-resettlement-jakarta-unhcr>, pada 24 Juni 2018

Indonesia masih tergolong miskin, juga termasuk negara di Asia Pasifik yang memiliki ketimpangan pada level pendapatan masyarakatnya.³⁷² Hal ini memperlihatkan bahwa, selain permasalahan pengungsi, Indonesia sendiri sudah memiliki masalah kemiskinan pada masyarakat domestiknya.

Kemiskinan dapat dikaitkan dengan keseimbangan populasi dengan sumber daya karena, dengan adanya kemiskinan menandakan masyarakat sulit mendapatkan akses dan sumber daya alam itu sendiri. Sehingga, Indonesia masih memiliki masalah pada konteks ini. Hal ini menandakan bahwa masih ada ketidakseimbangan antara populasi dan sumber daya alam yang ada di Indonesia. Karena masalah ini sudah ada di domestik Indonesia sendiri. Oleh karena itu, Indonesia masih melihat bahwa ketidakseimbangan ini menjadi ancaman bagi negaranya. Sehingga, pada keadaan lain bahwa Indonesia tidak menyanggupi untuk menanggung hidup para pengungsi dan juga *local resettlement*. Hal ini menandakan bahwa parameter ini bukan menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia untuk memberikan respon yang positif kepada arus pengungsi yang datang ke negaranya.

5.5 Hasil Pengukuran Variabel ‘Faktor yang Mempengaruhi Pilihan Kebijakan Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri’

Pada variabel independen ini, penulis akan memperlihatkan faktor apa saja yang mempengaruhi respon dari pemerintah Indonesia dalam penanganan pengungsi. Setelah mencari tahu terlebih dahulu variabel dependen berupa ‘Pilihan Kebijakan

³⁷² Pablo Acosta, “Indonesia’s Social Assistance System: Praising Reforms But More Work Ahead”, diakses di <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/indonesia-social-assistance-system-praising-reforms-more-work-ahead>, pada 24 Juni 2018.

Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka dari Luar Negeri’ untuk mengetahui seperti apa respon Pemerintah Indonesia pada kedatangan arus pengungsi, penulis akan mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi respon tersebut melalui penjelasan pada variabel ini. Indonesia memiliki respon yang positif, seperti yang sudah dijelaskan pada bab sebelumnya, dan berikut adalah faktor-faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif pada arus pengungsi. Dari total 17 parameter pada sub-variabel independen ini, terdapat 11 parameter yang merupakan faktor yang mempengaruhi respon positif yang diberikan Indonesia. 11 parameter ini sesuai dengan pengukuran model yang dibuat oleh Jacobsen, model yang penulis gunakan sebagai instrumen penelitian penulis.

Faktor-faktor yang mempengaruhi tersebut adalah 1) banyaknya pihak yang menangani arus pengungsi dan pencari suaka yang datang dan pihak-pihak tersebut datang dari lembaga sipil negara, sehingga banyak *decision maker* untuk memberikan pandangan dari setiap Kementerian Lembaga dan kordinator utamanya berada pada Polhukam dan bukan ditangani oleh militer, 2) Indonesia mendapatkan bantuan dari rezim internasional yaitu IOM dan UNHCR dalam penanganan pengungsi, 3) Indonesia memiliki kelemahan dalam penanganan pengungsi sehingga dibutuhkan bantuan dari IOM dan UNHCR, 4) Indonesia cenderung memiliki sensitivitas ketergantungan pada rezim internasional, hal ini dapat dilihat dari terbukanya Indonesia pada bantuan dari kedua organisasi tersebut, 5) Walaupun Indonesia memiliki hubungan yang baik dengan negara asal pengungsi, Indonesia melihat bahwa dengan menganggap para pengungsi dan pencari suaka yang datang sebagai ‘pengungsi’ akan menjadi kritik bagi negara asal pengungsi tersebut, hal ini dapat

membuat Indonesia ‘menegur’ negara tersebut tanpa merusak hubungan bilateral kedua negara tersebut, 6) adanya daya dukung lahan Indonesia yang tinggi, sehingga terdapat tempat yang subur ada di Indonesia, 7) Indonesia dengan negara asal pengungsi yang sudah dijelaskan diatas memiliki kesamaan agama yang membentuk solidaritas keagamaan yang kuat dan penerimaan masyarakat yang besar di Indonesia terhadap kedatangan pengungsi dan pencari suaka, 8) Indonesia dan pengungsi memiliki kesamaan pengalaman persekusi di beberapa daerah di Indonesia dan pengalaman Indonesia telah menerima pengungsi pada arus yang besar pada dua momentum besar, 9) keyakinan masyarakat Indonesia menganggap bahwa para pengungsi merupakan orang yang butuh ditolong dan dilindungi, sehingga dapat membuat masyarakat mau menerima pengungsi yang datang, 10) tidak adanya hubungan pengungsi dengan ancaman eksternal Indonesia yang dapat mengganggu stabilitas ataupun kedaulatan Indonesia, 11) adanya kemampuan Pemerintah Indonesia untuk menjaga stabilitas domestik dari ancaman internal, sehingga Pemerintah Indonesia memiliki keadaan yang stabil dalam menerima pengungsi.

Sedangkan, terdapat 6 parameter yang tidak menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif yaitu pertama pada parameter ‘Ancaman buruknya publisitas negara penerima oleh rezim internasional’ karena tidak terdapat masifnya publisitas yang buruk terhadap Indonesia, lalu kedua ‘Ketersediaan luas tanah pada negara penerima’ karena Indonesia tidak memiliki luas tanah yang cukup karena banyaknya populasi di Indonesia, ketiga adalah ‘Lapangan pekerjaan di negara penerima’ karena para pengungsi juga tidak diperbolehkan untuk bekerja di Indonesia, keempat adalah ‘Fasilitas infrastruktur di negara penerima’

karena masih kurangnya infrastruktur Indonesia dan keterbatasan gerak pengungsi itu sendiri, kelima adalah ‘Etnis dan kekeluargaan negara penerima dengan pengungsi’ karena Indonesia tidak memiliki etnis yang sama diantara pengungsi yang datang, terakhir adalah ‘Kemampuan pemerintah untuk menyeimbangkan populasi dengan sumber daya alam’ karena masih besarnya tingkat kemiskinan di Indonesia.

Sehingga, dapat dilihat bahwa Indonesia memiliki faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif sangat dominan pada konteks *bureaucratic choices* atau pilihan birokrasi pemerintah yang menangani isu pengungsi dan pencari suaka berdasarkan badan sipil negara, bukanlah militer. Lalu yang kedua adalah dari *international relations* karena Indonesia memiliki hubungan yang baik dengan rezim internasional, yaitu UNHCR dan IOM dalam penanganannya dan kedua organisasi ini memiliki peran yang berbeda sehingga tidak tumpang tindih dalam pelaksanaan kerjasamanya, juga penerimaan pengungsi dianggap sebagai bentuk kritik Indonesia terhadap negara-negara asal pengungsi ketika Indonesia mendefinisikan para pengungsi dan pencari suaka ini sebagai ‘pengungsi’, hal ini akan mempermalukan negara asal pengungsi.

Lalu, *national security consideration* juga kuat karena Indonesia tidak menganggap pengungsi dan pencari suaka sebagai ancaman eksternal maupun internal, sehingga Indonesia memperbolehkan pengungsi dan pencari suaka untuk memasuki wilayahnya. Dalam konteks *local absorption capacity*, Indonesia lebih cenderung menjadikan penerimaan sosial dari sisi masyarakat sebagai faktor yang mempengaruhi, hal ini terlihat dari terdapat kesamaan agama antara masyarakat dan pengungsi, yaitu beragama Islam, adanya pengalaman historis yang sama akan

persekusi dan keyakinan masyarakat yang percaya bahwa pengungsi yang datang memang butuh pertolongan.

Sehingga, dapat dilihat bahwa Indonesia juga menganggap pertimbangan politis juga besar perannya disini. Hal ini dilihat dari bagaimana Indonesia berupaya untuk tetap terlihat untuk mencegah buruknya publisitas yang massif yang akan datang kepada Indonesia. Hal ini memperlihatkan bahwa Indonesia memiliki upaya untuk mempertahankan citra yang baik sebagai negara yang menjunjung tinggi perdamaian. Sehingga sikap Indonesia yang mau menerima pengungsi, yang padahal Indonesia bukan merupakan negara yang menandatangani Konvensi tentang Pengungsi, dapat dilihat oleh negara lain yang juga memiliki keadaan yang sama, sehingga Indonesia dapat dianggap sebagai contoh yang baik oleh komunitas internasional.

Namun, keadaan ini menjadi menarik karena di Indonesia sendiri, pengungsi masih belum bisa bekerja dan mendapatkan pendidikan. Penulis melihat bahwa keadaan Indonesia saat ini juga berada dalam posisi dilematis, dimana Indonesia ingin membantu permasalahan internasional, namun Indonesia masih memiliki kekurangan kapasitas dalam penanganannya karena masih banyak hal yang perlu Indonesia tingkatkan pada konteks domestiknya. Sehingga, terdapat keadaan yang tidak bisa dikontrol oleh Indonesia yaitu arus pengungsi yang diakibatkan oleh perang dan jumlah kuota yang diberikan oleh negara ketiga.

Sehingga, Indonesia yang keadaannya menerima pengungsi hanya sebagai ‘negara transit’ juga hanya perlu menunggu sambil menerima pengungsi yang terus berdatangan. Penulis juga melihat bahwa upaya Indonesia untuk menerima pengungsi

secara sementara merupakan niatan yang sangat tepat, hal tersebut merupakan keberanian yang besar sebagai ‘negara transit’ untuk mau juga direpotkan dalam konteks penerimaan pengungsi dan pencari suaka. Namun, kekurangannya adalah masih berbedanya pandangan antara kementerian lembaga, masih sulitnya kordinasi antar pemerintah pusat dan kebutuhan pemerintah daerah yang banyak, sehingga hal ini menjadi kelemahan akan kekurangan pendanaan dan penanganan secara teknis. Keadaan politis Indonesia yang juga sulit untuk membahas isu ini dengan negara lain pada hubungan bilateralnya juga akan memberatkan Indonesia yang ‘segar’ untuk membicarakan isu ini dengan negara yang bersangkutan. Oleh karena itu, solusi Indonesia adalah ‘mengkritik’ negara asal dengan pengakuan Indonesia kepada masyarakatnya yang mencari perlindungan sebagai ‘pengungsi’.

Di satu sisi, *economic capacity* bukanlah menjadi faktor yang mempengaruhi respon yang positif, karena dari hasil pengukuran sebelumnya terlihat bahwa kapasitas ekonomi Indonesia masih rendah. Hal ini bahkan menjadi menarik karena Indonesia masih mau menerima pengungsi, walaupun sudah memiliki keterbatasan dalam ketersediaan lahan, lapangan pekerjaan, dan pemenuhan fasilitas infrastruktur. Hal ini semakin menguatkan bahwa Indonesia memberikan respon yang positif hanya untuk para pengungsi memiliki tempat persinggahan sembari menunggu proses *resettlement* dan *voluntary repatriation*. Hal ini terlihat juga karena, seperti yang dijelaskan di bab sebelumnya bahwa Indonesia tidak mengakui *local integration* sebagai *durable solution* karena Indonesia menyadari akan keterbatasan kapasitas berupa pendanaan, alokasi tempat tinggal, pemenuhan sumber daya alam, persaingan kerja yang ketat di Indonesia.

Indonesia bukanlah negara yang memiliki tujuan untuk menjadikan pengungsi dan pencari suaka sebagai kegunaan ekonomi, oleh karena itu pula *economic capacity* di Indonesia tidak menjadi faktor yang mempengaruhi. Seperti yang dikatakan oleh Gorniok pada tesisnya, yang melihat bahwa *economic capacity* yang dijelaskan oleh Jacobsen juga diartikan bahwa negara penerima mau membuka perbatasannya agar pengungsi dapat meningkatkan kapasitas ekonomi, namun hal ini terjadi ketika *economic capacity* yang dimiliki negara tergolong tinggi.³⁷³ Sehingga, hal ini tidak berlaku dengan Indonesia karena Indonesia pun tidak memperbolehkan para pengungsi untuk bekerja dan *economic capacity* Indonesia juga masih rendah. Ketika masih rendahnya *economic capacity* tersebut, keberadaan pengungsi dan pencari suaka pada konteks ekonomi akan membuat ketegangan di masyarakat karena memunculkan ketakutan terancamnya lapangan pekerjaan dan infrastruktur yang ada.

5.6 Faktor yang Mempengaruhi Respon Pemerintah Indonesia pada Kebijakan terkait Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia.

Dari hasil yang telah diperoleh penulis, Indonesia memberikan respon yang positif dilihat dari 10 dari 13 parameter yang menunjukkan Indonesia memiliki respon yang positif. Hal ini sesuai dengan pernyataan Jacobsen pada modelnya bahwa terdapat negara yang berada pada spektrum yang pada parameternya tidak semua menunjukkan parameter tersebut positif, namun masih dapat disebut positif karena

³⁷³ Gorniok, op.cit., hal. 14.

sebagian besar parameter yang menunjukkan respon yang positif.³⁷⁴ Parameter-parameter yang menunjukkan respon yang positif berada pada ketiga sub-variabel yang diberikan Jacobsen yaitu *Legal-Bureaucratic Responses*, hal ini menandakan bahwa Indonesia sudah mengakui pengungsi sebagai orang yang butuh ditolong, sehingga Indonesia memberlakukan prosedur yang layak dengan otoritas yang berasal dari beragam Lembaga Kementerian namun dipusatkan kordinasinya melalui Polhukam. Selain itu, dengan Indonesia sudah memiliki aturan yang jelas dan layak pada konteks *legal-bureaucratic*, memperlihatkan bahwa Indonesia memiliki kesiapan pada sistem penemuan, pendataan, dan penampungan pengungsi baik secara prosedur teknis maupun aturan yang digunakan melalui adanya Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 yang juga dilandasi dengan instrumen internasional yang diratifikasi Indonesia.

Lalu terdapat *International Refugee Organizations*, yang menandakan bahwa Indonesia mau bekerjasama dengan UNHCR dan IOM sebagai organisasi internasional dalam kerjasama terkait penanganan pengungsi di Indonesia dan memperlihatkan kedua organisasi internasional ini diperbolehkan untuk mengakses *affected areas* karena juga berkordinasi pada prosedur penemuan, penerimaan dan penampungan. Dengan membukanya keterlibatan IOM dan UNHCR, menandakan bahwa Indonesia siap untuk diawasi oleh komunitas internasional terkait penanganan pengungsinya juga bersedia untuk menerima pengaruh dari IOM dan UNHCR baik dalam konteks teknis penanganan maupun pembuatan kebijakan. Yang terakhir, *Admission and Treatment of Refugee*, yang menandakan bahwa Indonesia bersedia

³⁷⁴ Jacobsen, op.cit.

untuk menerima pengungsi yang berada di perbatasan, lalu diselamatkan dan diberi tempat penampungan sementara. Pada sub-variabel yang terakhir ini, memperlihatkan bahwa kesiapan Indonesia sebatas pada pengakuan pengungsi yang datang dan penerimaan sementara dilihat dari beberapa parameter yang tidak dinilai ‘positif’.

Indonesia masih belum secara ‘sempurna’ memberikan respon positif karena Indonesia masih belum memberikan kebebasan kepada pengungsi untuk tinggal diluar tempat pengungsian yang sudah disediakan, dan Indonesia tidak mengakui *local integration* sebagai *durable solution* yang ada di Indonesia. Hal ini karena Indonesia hanya memberikan fasilitas penampungan bagi pengungsi yang masih menunggu *resettlement* dan *voluntary repatriation*. Sehingga, pada konteks respon Indonesia pada arus pengungsi ini dilihat bahwa Indonesia memberikan respon yang positif dilihat dari Indonesia memiliki aturan yang sesuai dengan sistem dan kebiasaan internasional dan aturan yang sudah jelas pada penerimaan dan penampungan, namun Indonesia tidak bersedia untuk penanganan jangka panjang melalui *local integration*, sehingga Indonesia memberikan pilihan kebijakan yang positif hanya untuk menyediakan tempat transit bagi para pengungsi yang akan pergi ke negara ketiga untuk menetap.

Respon yang positif ini memiliki beberapa faktor yang mempengaruhi yaitu *bureaucratic choices* yang menandakan bahwa isu pengungsi dan pencari suaka di Indonesia memiliki kewenangan pada Kemlu dan Polhukam, sebagai Kementerian Lembaga yang merupakan lembaga sipil, karena isu pengungsi masih merupakan ‘*low policy*’ dan hasil kebijakan yang dikeluarkan pun cenderung mengedepankan kemanusiaan dengan diseimbangkan dengan penjagaan keamanan domestik melalui

Polri. Karena isu pengungsi merupakan '*low policy*', faktor ini secara lebih besar mempengaruhi respon Indonesia pada sub-variabel *admission and treatment of refugees* yang positif. Hal ini dilihat dari kesediaan Indonesia untuk mengakui dan menerima pengungsi di perbatasan, mendefinisikan pengungsi sebagai orang yang harus ditolong, dan juga membebaskan pengungsi untuk memilih *durable solution* yang diakui oleh Indonesia. Hal ini terjadi karena penentu kebijakan datang dari kementerian lembaga yang mengedepankan sisi kemanusiaan yaitu Kemlu dan Polhukam.

Kedua, *international relation* yang berisikan hubungan Indonesia dengan rezim internasional dan negara penerima. Pada konteks hubungan dengan rezim internasional, yaitu IOM dan UNHCR, Indonesia memiliki hubungan yang baik dan adanya keterbukaan dan akses kepada kedua organisasi ini karena Indonesia menyadari bahwa terdapat kelemahan kelembagaan dari Indonesia yang membutuhkan bantuan IOM dan UNHCR terkait penanganan pengungsi yaitu pada penentuan status pengungsi, pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi di Indonesia dan proses *voluntary repatriation* dan *resettlement* yang juga ditangani oleh kedua negara ini. Hal ini memperlihatkan bahwa Indonesia memang sudah kooperatif dengan IOM dan UNHCR, sehingga faktor ini memiliki peran besar pada positifnya respon Indonesia yang dilihat dari sub-variabel pada variabel dependen yaitu *international refugee organization* yang memperlihatkan bahwa Indonesia memang bersedia mengizinkan dan bekerjasama dengan IOM dan UNHCR karena adanya kelemahan kelembagaan dari Indonesia sendiri.

Selain itu, dengan keterlibatan Australia sebagai negara donor terbesar juga mempengaruhi Indonesia memberikan respon yang positif pada penanganan pengungsinya. Hal ini terjadi karena dana yang didapatkan dari Australia melalui IOM sangat mencukupi kehidupan dan kebutuhan utama para pengungsi, sehingga Indonesia tidak perlu memikirkan pendanaan lagi. Hal ini menjadi penting karena pendanaan juga merupakan kelemahan kelembagaan yang dimiliki Indonesia. Sehingga Indonesia sangat bergantung pada bantuan-bantuan tersebut khususnya pendanaan dari Australia tersebut.

Lalu, pada hubungan Indonesia dengan negara pengirim, yaitu Afghanistan, Myanmar, Somalia, dan Irak, walaupun memiliki hubungan yang baik, namun sikap Indonesia yang menerima pengungsi dianggap sebagai bentuk kritik atas pemerintah dari negara-negara pengirim tersebut untuk menstabilkan negaranya. Sikap ini memperlihatkan bahwa Indonesia tidak menentukan sikap untuk memberikan kritik secara langsung demi menjaga hubungan baik antara Indonesia dan negara pengirim tersebut. bentuk kritik ini merupakan manifestasi dari sikap ‘halus’ Indonesia yang menganggap bahwa isu pengungsi masih belum menjadi agenda prioritas yang dapat mengancam keamanan, sehingga tidak dijadikan agenda politik luar negerinya secara langsung dibahas ke negara-negara pengirim. Indonesia yang memiliki kelemahan kelembagaan juga menganggap memiliki kekurangan dalam penanganan pengungsi, sehingga Indonesia membutuhkan adanya tindakan dari negara asal pengungsi dan dengan menerima pengungsi menjadi solusi yang ditawarkan Indonesia agar para negara asal ini menyadari sikapnya yang merugikan negara lain tanpa merusak hubungan bilateral negara karena isu pengungsi merupakan hal yang sensitif.

Faktor ketiga adalah penerimaan sosial masyarakat Indonesia yang positif karena terdapat kesamaan agama yaitu sesama agama Islam, memiliki pengalaman historis bahwa Indonesia pernah menerima pengungsi sebelumnya dan juga pengalaman persekusi di beberapa daerah di Indonesia yang membuat masyarakat Indonesia menjadi perhatian pada isu penganiayaan, sehingga para pengungsi diterima masyarakat karena terdapat ‘trauma’ masyarakat terhadap persekusi sehingga memunculkan sikap untuk melindungi pengungsi dari penganiayaan tersebut, sehingga pengalaman historis itupun membuat masyarakat memiliki persepsi bahwa para pengungsi memang orang yang butuh ditolong, bukan sebagai pesaing secara ekonomi.

Namun, penulis melihat bahwa pada sub-variabel *local absorption capacity* ini memiliki kontribusi paling kecil pada faktor yang mempengaruhi respon yang positif Indonesia. Karena Indonesia masih memiliki *economic capacity* yang rendah, sehingga hal ini menimbulkan beban pemerintah untuk menerima para pengungsi secara permanen karena Indonesia masih memiliki keterbatasan pada lahan tempat tinggal, lapangan pekerjaan, dan fasilitas infrastruktur yang rendah. Sehingga, hal ini sejalan dengan respon Indonesia yang positif namun tidak mengakui adanya *local integration* sebagai *durable solution* karena Indonesia tidak memiliki kapasitas-kapasitas tersebut untuk menanggung kehidupan pengungsi yang datang secara permanen. Tidak adanya kapasitas Indonesia dalam penerimaan pengungsi secara permanen juga dilihat dari keadaan Indonesia yang masih memiliki tanggungan tingkat kemiskinan yang tinggi pada domestiknya, seperti yang telah dijelaskan dari parameter ‘Kemampuan pemerintah Indonesia dalam menyeimbangkan kebutuhan

utara masyarakat Indonesia dengan sumber daya alam di Indonesia' yang ada pada sub-variabel *national security consideration*.

Terakhir, pada sub-variabel *national security consideration*, terdapat dua parameter yang mempengaruhi respon positif Indonesia pada arus pengungsi. Indonesia menganggap bahwa pengungsi dan pencari suaka bukanlah merupakan ancaman potensial secara eksternal dan internal, sehingga hal ini menjadi faktor yang mempengaruhi Indonesia mau menerima pengungsi di negaranya. Pengungsi yang bukan merupakan ancaman juga menjadikan Indonesia memiliki '*low policy*' pada kebijakan penerimaan pengungsi, sehingga memiliki respon yang positif pada *legal bureaucratic response*, *international refugee organizations*, dan *admission and treatment of refugees*. Karena, ketika Indonesia menganggap pengungsi bukan sebagai ancaman, hal ini akan menentukan bahwa pengungsi di Indonesia tidak akan ditangani oleh militer, melainkan oleh sipil.

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah bahwa pembahasan yang ada berdasarkan dengan hipotesis awal penulis, yaitu “Indonesia memberikan respon yang positif dalam penanganan pengungsi dan pencari suaka melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 karena *bureaucratic choices* yang dibuat oleh badan sipil negara, *international relations* yang berperan besar, *local absorption capacity* yang tinggi, dan *national security consideration* yang kuat.” Pertama, perlu kita lihat dari variabel dependen yaitu ‘Pilihan Kebijakan Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka dari Luar Negeri’ karena perlu menentukan pilihan yang diambil Indonesia pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, lalu kedua menentukan faktor apa saja yang mempengaruhi yang terdapat pada variabel independen yaitu ‘Faktor yang Mempengaruhi Pilihan Kebijakan Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri’.

Berdasarkan hipotesis penulis, hasil yang didapatkan dari variabel ‘Pilihan Kebijakan Pemerintah Indonesia pada Penanganan Pengungsi dan Pencari Suaka dari Luar Negeri’ yaitu respon Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Presiden Tahun 2016 adalah positif dan hasil positif tersebut berdasarkan dari 3 sub-variabel utama pada variabel dependen ‘Pilihan Kebijakan Pengungsi’. 3 sub-variabel utama tersebut adalah *Legal Bureaucratic Response*, *International Refugee Organization*, dan

Admission and Treatment of Refugees. Namun, tidak semua indikator memiliki respon yang positif, melainkan menghasilkan respon yang negatif. Indikator yang negatif tersebut adalah ‘Penempatan Lokasi Pengungsi dari Luar Negeri di Indonesia’, ‘Hak dan Pelarangan Pengungsi dan Pencari Suaka’, dan ‘Penanganan Jangka Panjang Pengungsi dan Pencari Suaka’. Sehingga, dapat disimpulkan Indonesia memiliki respon yang positif karena sebagian besar indikator menghasilkan respon yang positif.

Indonesia memberikan respon yang positif pada penerimaan pengungsi di negaranya, namun Indonesia masih menempatkan pengungsi berada pada tempat pengungsian, lebih memberlakukan pelarangan kepada pengungsi, dan tidak mengakui *local integration* sebagai solusi jangka panjangnya. Sehingga, karena ketiga hal tersebut yang menghasilkan penilaian bahwa Indonesia memiliki pilihan kebijakan yang positif tidak sempurna karena tidak semua indikator menghasilkan pilihan yang positif. Penulis menarik kesimpulan bahwa Pemerintah Indonesia memberikan respon yang positif melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 dan hal ini secara garis besar sesuai dengan hipotesis awal bahwa respon Pemerintah Indonesia adalah positif.

Selanjutnya, setelah melihat respon yang diberikan Indonesia yaitu memiliki respon positif, respon ini dipengaruhi oleh *bureaucratic choices*, *international relations*, *local absorption capacity* dan *national security*. Berdasarkan hasil yang didapatkan, tidak semua indikator dan parameter merupakan faktor yang mempengaruhi Indonesia dalam memberikan respon yang positif.

Pada faktor yang mempengaruhi pilihan kebijakan Pemerintah Indonesia yang positif pada Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016, terdapat 11 parameter yang merupakan faktor yang mempengaruhi kebijakan Pemerintah Indonesia tersebut. 11 parameter ini mencakup semua sub-variabel yang ada yaitu pada *bureaucratic choices*, *international relations*, *local absorption capacity* dan *national security*. Terdapat hasil yang sama dari hipotesis awal penulis bahwa terdapat faktor yang mempengaruhi dari keempat sub-variabel. Namun, masih terdapat parameter yang tidak mempengaruhi yaitu ‘Ancaman buruknya publisitas negara penerima oleh rezim internasional’, ‘Ketersediaan luas tanah pada negara penerima’, ‘Lapangan pekerjaan di negara penerima’, ‘Fasilitas infrastruktur di negara penerima’, ‘Etnis dan kekeluargaan negara penerima dengan pengungsi’, dan ‘Kemampuan pemerintah untuk menyeimbangkan populasi dengan sumber daya alam’.

Parameter yang tidak mempengaruhi ini berasal dari sub-variabel *international relations*, *local absorption capacity*, dan *national security*. Sub-variabel yang memiliki parameter yang tidak mempengaruhi terbanyak adalah pada *local absorption capacity*. Penulis juga menarik kesimpulan bahwa pada indikator *economic capacity* yang berada pada sub-variabel *local absorption capacity* memiliki pengaruh yang sangat kecil karena rendahnya kapasitas ekonomi yang dimiliki Indonesia dilihat dari tiga parameter yaitu ‘Ketersediaan luas tanah pada negara penerima’, ‘Lapangan pekerjaan di negara penerima’, dan ‘Fasilitas infrastruktur di negara penerima’ juga memiliki 3 dari 6 parameter yang tidak mempengaruhi yang menandakan bahwa indikator ini memiliki peran terbesar pada hasil tidak berpengaruhnya parameter yang ada.

Sehingga, penulis menarik kesimpulan bahwa respon positif Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 terbentuk karena *Bureaucratic Response*, *International Refugee Organization*, dan *Admission and Treatment of Refugees* dan faktor yang paling berpengaruh pada positifnya kebijakan Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri berada pada konteks *bureaucratic choice*, *international relations*, dan *national security*.

6.2 Saran

Saran yang penulis berikan dalam konteks isu adalah untuk penelitian selanjutnya melihat bagaimana dampak yang akan dihadapi oleh Indonesia setelah Australia akan berhenti mendanai IOM untuk penanganan pengungsi di Indonesia, karena hal tersebut akan mempengaruhi stabilitas Indonesia dan penerimaannya terhadap konteks pengungsi. Lalu, hal yang dapat menjadi perhatian lainnya adalah respon rezim internasional terkait penanganan dan keadaan pengungsi yang tinggal di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Badan Pusat Statistik (BPS). Statistik Indonesia 2017. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2017.
- Gorniok, Lukasz. Swedish refugee policymaking in transition? Czechoslovaks and Polish Jews in Sweden, 1968-1972. Umea, 2016.
- Mas'ood, Mochtar. Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Pomsan, Achmad, et al. Pengantar Hukum Pengungsi Internasional. n.d.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). "Chapter 7." Nations, United. Solutions for refugees. 2016.
- . "convention and protocol relating to the status of refugees." Jenewa: United Nations, 2010. 3.
- United Nations. "Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment." General Assembly. New York, 1987.
- . "Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women." New York, 1981.
- . "Convention on the Rights of the Child." New York, 1989.
- . "International Covenant on Civil and Political Rights." 1966. 176.

Jurnal

- Ali, Muzafar, Linda Briskman and Lucy Fiske. "Asylum Seekers and Refugees in Indonesia: Problems and Potentials." Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal (2016).
- Beyers, Christiaan. "Preliminary Reflections on Irregular Migration and Assistance Policy in Ecuador." Problems Contemporaneos (2016).
- Brown, Graham K. and Arnim Langer . "Horizontal inequalities and conflict: a critical review and research agenda." Conflict, Security & Development (n.d.).
- Global Detention Project. "INDONESIA Global Detention Project Submission to the Universal Periodic Review 27th session of the UPR Working Group, April-May 2017." 2016.
- Hirsch, Asher Lazarus and Cameron Doig. "Outsourcing control: the International Organization for Migration in Indonesia." The International Journal of Human Rights (2017): 7.
- Hugo, Graeme, George Tan and Caven J Napitupulu. "INDONESIA AS A TRANSIT COUNTRY IN IRREGULAR MIGRATION TO AUSTRALIA." Australian Population & Migration Research Centre (n.d.).

- Jacobsen, Karen. "Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes." International Migration Review (n.d.): 1996.
- Katz, Ilan, et al. "The experiences of Irregular Maritime Arrivals detained in immigration detention facilities." (n.d.).
- Lee, Sang Kook. "Security, Economy and the Modes of Refugees' Livelihood Pursuit: Focus on Karen Refugees in Thailand." Asian Studies Review (2014).
- Mitchell, N. "Transnational Organised Crime in Indonesia – the Need For International Cooperation." Contemporary Indigeneous and Constitutional Issues (n.d.).
- Tarrosy, Istvan. "Indonesia in Africa: Revitalizing Relations." (2016).

Undang-Undang

- Presiden Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Republik Indonesia, 1999.
- . "Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1997 tentang Pengesahan Persetujuan Dasar antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Irak Mengenai Kerjasama Ekonomi, Ilmu Pengetahuan Dan Teknik." 1997.
- . "Pengesahan Persetujuan Kerangka Kerja Perdagangan Dan Penanaman Modal Antara Kementerian Perdagangan Republik Indonesia Dan Kementerian Perencanaan Dan Pembangunan Ekonomi Nasional Republik Uni Myanmar ." 2015.
- . "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1952 Tentang Persetujuan Perjanjian Persahabatan Antara Negara Republik Indonesia Dan Negara Uni Birma." 1952.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. n.d.
- . "Undang-Undang nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian." 2011.
- . "Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian." 1992.
- . "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." 2011.
- . "Pernyataan Bersama Iraq-Indonesia." 1960.
- . "Memorandum of Understanding Regarding Bank Business and Exchange of Information between Bank of Indonesia and Central Bank of Iraq." 1999.
- . "Perjanjian Dagang antara Republik Indonesia dan Republik Irak." 1960.
- . "Persetujuan Kebudayaan antara Pemerintah Republik Irak dan Pemerintah Republik Indonesia." 1960.

Peraturan Presiden

- Republik Indonesia. "Peraturan Presiden Republik Indonesia (Perpres) Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Peraturan Presiden." 2015.
- . "Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2016 Tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri." 2016.

Peraturan Menteri

- Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia. "Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor MH.HH 11.OT.01.01 Tahun 2009 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Detensi Migrasi." 2009.

Laporan

- Asia Pacific Refugee Rights Network. "Indonesia." 2017.
- Asylum Seeker Resource Centre. "Operation Sovereign Border." 2014.
- Direktorat Jenderal Imigrasi. "Data Imigran Ilegal (Pencari Suaka & Pengungsi) di Seluruh Indonesia Periode Desember Tahun 2016." 2016.
- Direktorat Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian. "PERPRES NO. 125 TAHUN 2016 tentang Penanganan Pengungsi Dari Luar Negeri." 2016.
- Human Rights Watch. "Barely surviving." 2013.
- International Monetary Fund (IMF). "2015 Article Iv Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by The Executive Director For Indonesia." 2016.
- Pemerintah Indonesia. "2 Tahun Kerja Nyata Jokowi-JK." 2016.
- PwC. "Indonesian Infrastructure Stable foundations for growth." 2016.
- United Nations High Commission for Refugee (UNHCR). "Indonesia Factbook." 2016.
- World Bank. "Indonesia's Health Sector Review." 2012.

Website

- Ali, Mohammad, et al. Afghanistan – Religion. n.d. 29 Mei 2018
<<https://www.britannica.com/place/Afghanistan/Languages#ref21425>>.
- Aljazeera. Who are the rohingya? n.d.
<<https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/08/rohingya-muslims-170831065142812.html>>.
- Aljazeera. Timeline of Palestine's History. n.d. 19 April 2018
<https://interactive.aljazeera.com/aje/palestineremix/timeline_main.html#tl-5>.

- Amnesty International. Who are the Rohingya and what is happening in Myanmar? n.d. 29 Mei 2018 <<https://www.amnesty.org.au/who-are-the-rohingya-refugees/>>.
- Aung-Thwin, Michael Arthur, David I. Steinberg and Maung Htin Aung. Myanmar – Religion. n.d. 29 Mei 2018 <<https://www.britannica.com/place/Myanmar/Languages#ref52575>>.
- Ayres, Sabra. Everybody is leaving Afghanistan’: Refugees flee increasing violence. n.d. 15 April 2018 <<http://america.aljazeera.com/articles/2015/10/3/refugees-flee-afghanistan-in-face-of-increasing-violence.html>>.
- Badan Pusat Statistik (BPS). Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Provinsi, 2002-2016. 2017. 28 Mei 2018 <<https://www.bps.go.id/statistable/2014/09/05/1366/luas-daerah-dan-jumlah-pulau-menurut-provinsi-2002-2016.html>>.
- The Bali Process. About the Bali Process. n.d. 4 Juni 2018 <<https://www.baliprocess.net/>>.
- BBC News. Australia asylum: Why is it controversial? n.d. 3 Februari 2018 <<http://www.bbc.com/news/world-asia-28189608>>.
- . Iraq profile- timeline. n.d. 25 Mei 2018 <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-14546763>>.
- . Iraqi Kurdistan profile. n.d. 21 Juni 2018 <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-28147263>>.
- . Profile : Nouri Malikki. n.d. 25 Mei 2018 <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-11733715>>.
- Belford, Aubrey. Asylum seekers accuse Australia navy of abuse as boat towed to Indonesia. n.d. 1 Maret 2018 <<https://www.reuters.com/article/us-australia-indonesia-asylum/asylum-seekers-accuse-australia-navy-of-abuse-as-boat-towed-to-indonesia-idUSBREA1903F20140210>>.
- Brown, Thomas and Antje Missbach. Refugee detention in Indonesia. n.d. 10 Maret 2018 <<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/refugee-detention-indonesia>>.
- Burhani, Ruslan. KBRI di Baghdad Mulai Laksanakan Misi Diplomati. n.d. 21 Juni 2018 <<https://www.antarane.ws.com/berita/265607/kbri-di-baghdad-mulai-laksanakan-misi-diplomatik>>.
- Central Intelligence Agency (CIA). The World Factbook: Afghanistan. n.d. 29 Mei 2018 <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>>.
- . The World Factbook: Burma. n.d. 29 Mei 2018 <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html>>.

- , The World Factbook: Burma. n.d. 29 Mei 2018
<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html>>.
- , The World Factbook: Indonesia. n.d. 29 Mei 2018
<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>>.
- , The World Factbook: Iraq. n.d. 29 Mei 2018
<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html>>.
- , The World Factbook: Somalia. n.d. 29 Mei 2018
<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/so.html>>.
- Cultural Atlas. Afghan Culture. n.d. 29 Mei 2018
<<https://culturalatlas.sbs.com.au/afghan-culture/religion-19e97e99-084a-4650-a714-d1ebd7d30e7f>>.
- Defence Ministry of the Republic of Indonesia. Indonesian Defence White Paper 2015. 2015.
- Embassy of the Republic of Indonesia Yangon – Myanmar. Hubungan Bilateral RI-Myanmar di Bidang Penerangan dan Sosial Budaya. n.d. 20 Juni 2018
<<http://kbriyangon.org/information-and-culture>>.
- , Indonesia-Myanmar Bilateral Relations. n.d. 20 Juni 2018
<<http://kbriyangon.org/politics>>.
- , Pembukaan Kantor Indonesia (Indonesian Office) di Rangoon Tahun 1947. n.d. 21 Juni 2018 <<http://kbriyangon.org/about-the-embassy>>.
- Encyclopaedia Britannica. Iraq. n.d. 29 Mei 2018
<<https://www.britannica.com/place/Iraq/Arabs>>.
- , Iraq Climate. n.d. 25 Mei 2018
<<https://www.britannica.com/place/Iraq/Climate#ref22936>>.
- , Kinship Terminology. n.d. 25 Mei 2018
<<https://www.britannica.com/topic/kinship-terminology>>.
- , Myanmar Climate. n.d. 25 Mei 2018
<<https://www.britannica.com/place/Myanmar/Climate#ref52574>>.
- , Somali. n.d. 29 Mei 2018 <<https://www.britannica.com/topic/Somali-people>>.
- , Somalia Civil War. n.d. 25 Mei 2018
<<https://www.britannica.com/place/Somalia/Civil-war>>.
- , Uzbek. n.d. 29 Mei 2018 <<https://www.britannica.com/topic/Uzbek-people>>.
- Every Culture. Pashtun. n.d. 29 Mei 2018
<<http://www.everyculture.com/wc/Afghanistan-to-Bosnia-Herzegovina/Pashtun.html>>.
- Farely, Nicholas. Indonesia and Burma: “Strong and dignified” states. n.d. 20 Juni 2018 <<http://www.newmandala.org/ri-and-burma-strong-and-dignified-states/>>.

- Harsaputra, Indra and Margareth S Aritonang. Sampang Shia in Peril. n.d. 2018 Juni 13 <<http://www.thejakartapost.com/news/2013/05/08/sampang-shia-peril.html>>.
- Hindstrom, Hanna. Indonesian prison riot sparked by rapes of Rohingya inmates. n.d. 25 Juni 2018 <<http://www.dvb.no/news/indonesian-prison-riot-sparked-by-rape-of-rohingya-inmates/27532>>.
- Hucal, Sarah. Afghanistan: Who are the Hazaras? n.d. 29 Mei 2018 <<https://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/06/afghanistan-hazaras-160623093601127.html>>.
- Human Rights Watch. World Report 2015: Iraq - Events of 2014. n.d. 15 April 2018 <<https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/iraq>>.
- Indonesia Investment. Religion. n.d. 29 Mei 2018 <<https://www.indonesia-investments.com/culture/religion/item69?>>.
- International Organization for Migration (IOM). Key Migration Terms. n.d. 16 Maret 2018 <<https://www.iom.int/key-migration-terms>>.
- . History of IOM Indonesia. n.d. 6 Juni 2018 <<https://indonesia.iom.int/about-iom/iom-indonesia/history-iom-indonesia>>.
- . Immigration and Border Management. n.d. 6 Juni 2018 <<https://indonesia.iom.int/what-we-do/immigration-and-border-management>>.
- IOM Indonesia. Immigration and Border Management Fact Sheet. n.d. 6 Juni 2018 <<http://indonesia.iom.int/sites/default/files/Factsheet%20-%20Counter-Trafficking.pdf>>.
- Ismunadi, M. MV Sinar Kudus Kapal Pertama RI yang Dibajak Perompak Somalia. n.d. 7 Juni 2018 <<http://www.tribunnews.com/nasional/2011/05/01/mv-sinar-kudus-kapal-pertama-ri-yang-dibajak-perompak-somalia>>.
- Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia. Proses Pembentukan Undang-Undang. 2014. 19 April 2018 <http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html>.
- . Visi dan Misi. n.d. 5 Juni 2018 <<https://www.kemenkumham.go.id/profil/visi-dan-misi>>.
- Kementerian Luar Negeri RI. Co-Chairs' Statement BRMC VI. n.d. 4 Juni 2018 <<https://www.kemlu.go.id/id/lembar-informasi/Pages/Co-Chairs-Statement-BRMC-VI.aspx>>.
- . Indonesia akan berikan pelatihan bagi polisi Afghanistan. n.d. 7 Juni 2018 <<https://www.kemlu.go.id/kabul/id/berita-agenda/berita-perwakilan/Pages/Indonesia-akan-berikan-pelatihan-bagi-polisi-Afghanistan.aspx>>.

- , Indonesia–Irak Akan Tingkatkan Kerjasama Bilateral. n.d. 21 Juni 2018
<<https://www.kemlu.go.id/baghdad/id/berita-agenda/berita-perwakilan/Pages/Penyerahan-Letter-of-Credent-Dubes-RI-2016.aspx>>.
- , INTERNATIONAL TREATY SEARCH. n.d. 21 Juni 2018
<<http://treaty.kemlu.go.id/search>>.
- , Irak. n.d. 21 Juni 2018 <<https://www.kemlu.go.id/baghdad/lc/Pages/Irak.aspx>>.
- , Press Statement Menlu RI Pembebasan Sandera Kapal Naham 3 di Somalia, 24 Oktober 2016. n.d. 7 Juni 2018
<<https://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/Press-Statement-Menlu-RI-Pembebasan-Sandera-Kapal-Naham-3-di-Somalia.aspx>>.
- , Profil Negara dan Kerjasama: Somalia. n.d. 7 Juni 2018
<<https://www.kemlu.go.id/id/kebijakan/detail-kerjasama-bilateral.aspx?id=107>>.
- , Embassy. n.d. 7 Juni 2018
<<https://www.kemlu.go.id/kabul/en/tentangperwakilan/embassy/Pages/Embassy.asp>>
- Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Visi dan Misi Polri. n.d. 21 Mei 2018
<<https://www.polri.go.id/tentang-visimisi.php>>.
- Kurdistan Regional Government. Kurdistan Region and Indonesia to strengthen bilateral relations. n.d. 21 Juni 2018 <<http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?s=010000&l=12&a=54532>>.
- Kwintessential. Guide to Afghanistan – Etiquette, Custom, Culture and Business. n.d. 29 Mei 2018 <<https://www.kwintessential.co.uk/resources/guides/guide-to-afghanistan-etiquette-customs-culture-business/>>.
- Lang, Jarno. Indonesia-Myanmar Relations: Promoting Democracy in South-East Asia. n.d. 20 Juni 2018
<https://www.fairobserver.com/region/asia_pacific/indonesia-myanmar-relations-promoting-democracy-south-east-asia/>.
- Lauterpatch, Sir Elihu and Daniel Bethlehem. The Scope and content of the principle of non-refoulement:opinion. n.d. 2 Februari 2018
<<http://www.unhcr.org/publications/legal/419c75ce4/refugee-protection-international-law-scope-content-principle-non-refoulement.html>>.
- Lipka, Michael. The Sunni-Shia divide: Where they live, what they believe and how they view each other. 18 Juni 2014. 27 Mei 2018
<<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/06/18/the-sunni-shia-divide-where-they-live-what-they-believe-and-how-they-view-each-other/>>.
- Maierbrugger, Arno. Myanmar, Indonesia target \$1b trade. n.d. 20 Juni 2018
<<http://investvine.com/myanmar-indonesia-target-1b-trade/>>.

- Marsadi, Realisa D. All Alone. n.d. 29 Mei 2018
<<http://www.insideindonesia.org/all-alone-2>>.
- Mercer, Phill. Hubungan Australia-Indonesia Terancam Terkait Masalah Pencari Suaka. n.d. 7 Februari 2018 <<https://www.voaindonesia.com/a/hubungan-australia-indonesia-terancam-terkait-masalah-pencari-suaka-/1758777.html>>.
- Ministry of Foreign Affairs Islamic Republic of Afghanistan. Bilateral Meeting between Ministers of Foreign Affairs of Afghanistan and Indonesia, and Signing of a Memorandum of Understanding on Diplomatic Training Cooperation. n.d. 7 Juni 2018 <<http://mfa.gov.af/en/news/bilateral-meeting-between-ministers-of-foreign-affairs-of-afghanistan-and-indonesia-and-signing-of-a-memorandum-of-understanding-on-diplomatic-trainin>>.
- Minority Rights Group International. Afghanistan – Tajiks. n.d. 29 Mei 2018
<<http://minorityrights.org/minorities/tajiks/>>.
- Negara, Siwage Dharma. "Indonesia's 2016 Budget: Optimism Amidst Global Uncertainties." (n.d.).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). "OECD Economic Surveys Indonesia." 2016.
- Parliament of Australia. Boat arrivals and boat 'turnbacks' in Australia since 1976: a quick guide to the statistics. n.d. 7 Februari 2018
<https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/BoatTurnbacks>.
- . Refugee resettlement to Australia: what are the facts? n.d. 23 Juni 2018
<https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/RefugeeResettlement#_Toc461022111>.
- Parlina, Ina and Nethy Dharma Somba. In Papua, Jokowi frees 5. n.d. 14 Juni 2018
<<http://www.thejakartapost.com/news/2015/05/10/in-papua-jokowi-frees-5.html>>.
- Pitoko, Ridwan Aji. Pengungsi Tak Bisa Hanya Ditangani Imigrasi. n.d. 16 Maret 2018
<<https://megapolitan.kompas.com/read/2018/01/19/21302641/pengungsi-tak-bisa-hanya-ditangani-imigrasi>>.
- Prabandari, Atin and Dedi Dinarto. The Connecting Issue of Asylum Seekers and Irregular Migrants in Southeast Asia. n.d. 2 Februari 2018 <<http://www.e-ir.info/2016/08/11/the-connecting-issue-of-asylum-seekers-and-irregular-migrants-in-southeast-asia/>>.
- Prasetyo, Eko. FM Retno Meets Suu Kyi to Express Concern Over Violence in Rakhine State. n.d. 21 Juni 2018 <<http://jakartaglobe.id/news/fm-retno-meets-suu-kyi-express-concern-violence-rakhine-state/>>.

- Putro, Galang Aji. 14.425 Imigran Ilegal Penuhi Indonesia, Ini Langkah Pemerintah. n.d. 25 Maret 2018 <<https://news.detik.com/berita/d-3442963/14425-imigran-ilegal-penuhi-indonesia-ini-langkah-pemerintah>>.
- Radio Free Asia. UN Alarmed at Southeast Asian Actions Toward Migrant Boats. n.d. 25 Juni 2018 <<https://www.rfa.org/english/news/myanmar/UN-refugees-05142015160843.html/>>.
- Refugee Councils of Australia. Resent Changes in Australian Refugee Policy. n.d. 8 Februari 2018 <<https://www.refugeecouncil.org.au/publications/recent-changes-australian-refugee-policy/>>.
- Rosa, Vini Mariyane and Dion B. Arinto. Imigran Myanmar Terbanyak. n.d. 26 Maret 2018 <<https://issuu.com/hariannasional/docs/12spt-hn-th01-no13>>.
- Sani, Fуска. Ambassador: Direct Flights to Open Between Yogyakarta and Myanmar. n.d. 20 Juni 2018 <<http://jakartaglobe.id/news/direct-flights-to-open-between-yogyakarta-and-myanmar-in-2015/>>.
- Southeast Asia Globe. Friends with benefits. n.d. 21 Juni 2018 <<http://sea-globe.com/relationship-indonesia-myanmar-focus-asean/>>.
- SUAKA. About Suaka. n.d. 24 Maret 2018 <<https://suaka.or.id/about/>>.
- . Human Rights in Indonesia. n.d. 24 Maret 2018 <<https://suaka.or.id/public-awareness/human-rights-framework/>>.
- Sukmana, Damai. Game of Chance. n.d. 13 Juni 2018 <<http://www.insideindonesia.org/game-of-chance>>.
- Tempo.co. JK: Dana untuk Pengungsi Rohingya dari APBN. 2015. 16 Maret 2018 <<https://nasional.tempo.co/read/669086/jk-dana-untuk-pengungsi-rohingya-dari-apbn>>.
- The World Bank. GDP. n.d. 1 Maret 2018 <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ID>>.
- . Refugee population by country or territory of asylum. n.d. 1 Maret 2018 <<https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?locations=ID>>.
- Thomases, Jake. Indonesia's Education Gap. n.d. 22 Juni 2018 <<https://www.cfr.org/blog/indonesias-education-gap>>.
- Thwe, Khin Myo. Myanmar, Indonesia boost ties, trade. n.d. 20 Juni 2018 <<https://www.bangkokpost.com/news/asia/346803/myanmar-indonesia-boost-ties-trade>>.
- Topsfield, Jewel and Amilia Rosa. Australia sends asylum seekers back to Australia. n.d. 8 Februari 2018 <<http://www.smh.com.au/world/australia-sends-asylum-seekers-back-to-indonesia-20160309-gnerfm.html>>.
- Topsfield, Jewel. Most refugees in Indonesia will never be resettled: UN Refugee Agency. n.d. 1 Maret 2018 <<https://www.smh.com.au/world/most-refugees>>.

- in-indonesia-will-never-be-resettled-un-refugee-agency-20171031-gzbzhn.html>.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). What Is a Refugee? n.d. 2 Februari 2018 <<https://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/>>.
- . Refugees. n.d. 21 Mei 2018 <<http://www.unhcr.org/refugees.html>>.
- . Voluntary Repatriation. n.d. 22 Juni 2018 <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646cfe.html>>.
- . Iraq Emergency. n.d. 25 Mei 2018 <<http://www.unhcr.org/iraq-emergency.html>>.
- . Somalia. n.d. 25 Mei 2018 <<http://reporting.unhcr.org/node/2550?y=2014#year>>.
- . Joint Statement by UNHCR, OHCHR, IOM and SRSG for Migration and Development: Search and rescue at sea, disembarkation, and protection of the human rights of refugees and migrants now imperative to save lives in the Bay of Bengal and Andaman Sea. n.d. 25 Juni 2018 <<http://www.unhcr.org/news/press/2015/5/555aee739/joint-statement-unhcr-ohchr-iom-srsg-migration-development-search-rescue.html>>.
- United Nations. International migration. n.d. 2 Februari 2018 <<http://www.un.org/en/development/desa/population/theme/international-migration/>>.
- . Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. n.d. 18 Mei 2018 <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en>.
- . Convention on the Rights of the Child. n.d. 23 Juni 2018 <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en>.
- . International Covenant on Civil and Political Rights. n.d. 18 Mei 2018 <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en>.
- United States Department of State. Trafficking in Persons Report 2011. n.d. 1 Maret 2018 <<https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/164232.htm>>.
- Wolters, Oliver W., et al. Indonesia – drainage. n.d. 22 Juni 2018 <<https://www.britannica.com/place/Indonesia/Celebes-and-the-Moluccas#ref22840>>.
- . Indonesia – Economy. n.d. 22 Juni 2018 <<https://www.britannica.com/place/Indonesia/Economy#ref22860>>.
- . Indonesia – Ethnic Groups. n.d. 29 Mei 2018 <<https://www.britannica.com/place/Indonesia/Ethnic-groups>>.

- , Indonesia – Relief. n.d. 22 Juni 2018
<<https://www.britannica.com/place/Indonesia#ref275942>>.
- , Indonesia – Religions. n.d. 29 Mei 2018
<<https://www.britannica.com/place/Indonesia/Religions>>.
- World Atlas. Ethnic Groups and Clans in Somalia. n.d. 25 Mei 2018
<<https://www.worldatlas.com/articles/ethnic-groups-and-clans-in-somalia.html>>.
- World by Map. Population. n.d. 6 Juni 2018
<<http://world.bymap.org/Population.html>>.
- World Watch Institute. Conflict and Peacemaking in Aceh: A Chronology. n.d. 13 Juni 2018 <<http://www.worldwatch.org/node/3929>>.

